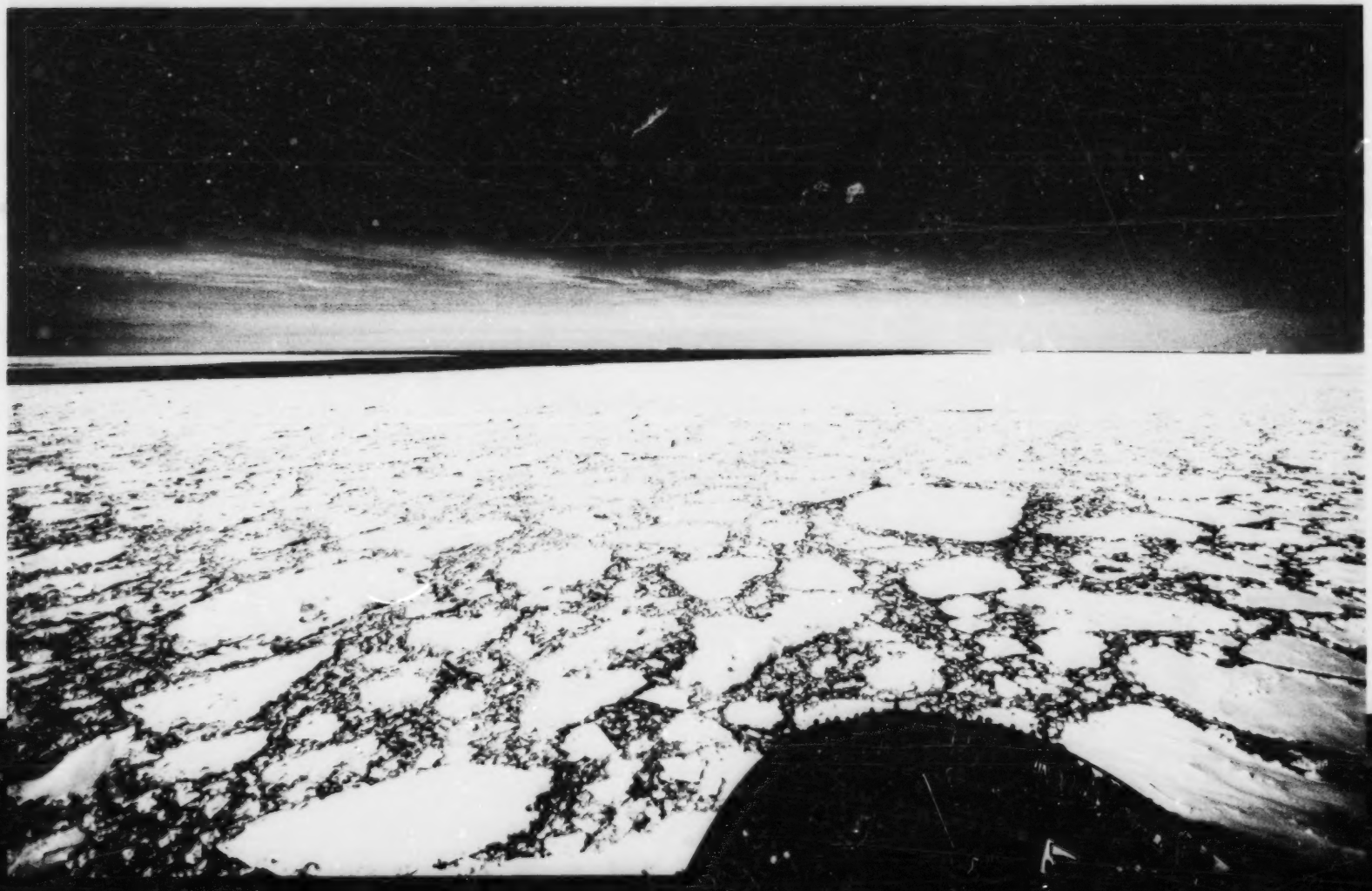
BREAKING THROUGH



This publication is also available electronically on the World Wide Web at the following address:
http://strategis.gc.ca/shipbuilding

Upon request, this publication can be made available in alternative formats for persons with disabilities.

For additional copies of this publication, please contact:

Information Distribution Centre
Communications Branch
Industry Canada
Room 205D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 947-7466
Fax: (613) 954-6436
E-mail: publications@ic.gc.ca

ACKNOWLEDGEMENT

The National Partnership Project Committee wishes to express its gratitude to the many individuals who participated in the committee's roundtable discussions, those who made formal presentations, and those who corresponded with us when they were unable to present in person. Their commitment and enthusiasm have enabled the committee members to appreciate the genuine value and potential of this industry.

The Committee also wishes to express its thanks to all those individuals who attended the public consultations to witness this process. Their participation is testimony to the importance of this industry to communities across the country.

Finally, the committee would like to thank Hill & Knowlton Canada for facilitating the cross-Canada consultations and, in particular, Tom MacDonald for his assistance in preparing this report and Industry Canada staff for supporting its production.

Financial support from Industry Canada is gratefully acknowledged.

The views expressed in this report are the views of the Partnership Project Committee, based upon the Committee's consultations with industry stakeholders. The report does not necessarily represent the views of the Minister of Industry or of Industry Canada.

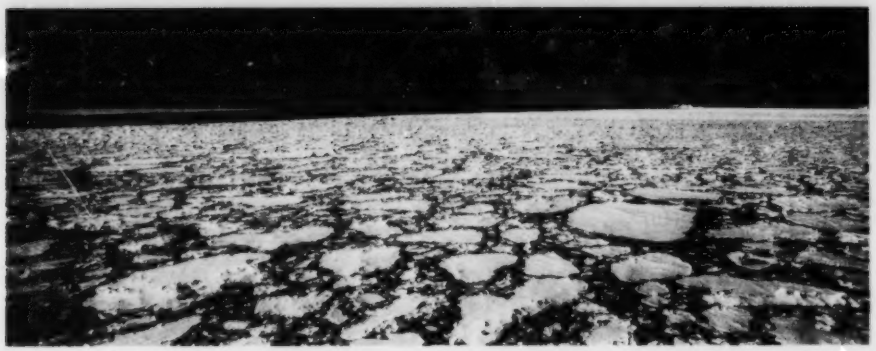
© Her Majesty the Queen in Right of Canada (Industry Canada), 2001

Cat. No. C2-559/2001
ISBN 0-662-65703-9
53359B

15% recycled material

101-06967/

B R E A K I N G T H R O U G H



Shipbuilding and repair are very much a part of Canada's proud maritime tradition — three oceans, an immensely long coastline, skilled and dedicated workers and businesses, and a long-proven ability to design, build, repair and operate excellent vessels of many types. So make no mistake: shipbuilding is part of our heritage. It is not and should not be viewed as a "dying industry." We can and will compete successfully with the best, but on our terms, and in niches and areas we choose.

— The Honourable Brian Tobin
Speaking at the Marine Industrial Forum
St. John's, Newfoundland
October 20, 2000

National Partnership Project
1502–222 Queen Street
Ottawa ON K1P 5V9

March 30, 2001

The Honourable Brian Tobin
Minister of Industry
Industry Canada
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Dear Minister Tobin:

The National Partnership Project Committee respectfully submits the enclosed report further to your request in October 2000 for recommendations on practical and workable solutions to revitalize the shipbuilding and marine fabrication industry in Canada.

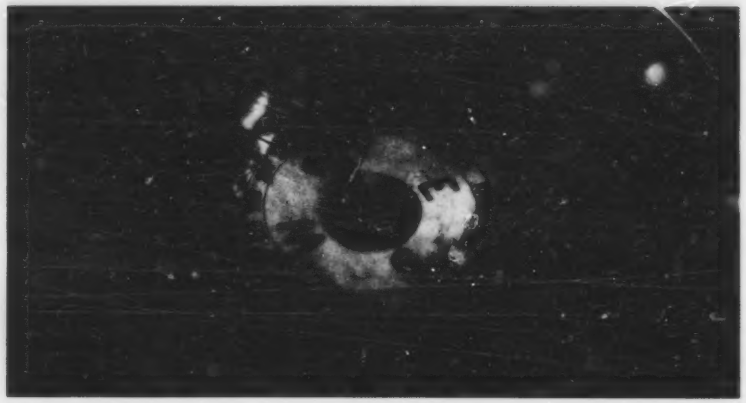
The report details the capabilities of Canadian shipyards, future prospects for these yards, and the relevant issues that are impediments to the industry's future potential. Further, a series of recommendations, based on our cross-country consultations, is submitted for your consideration.

We, the Committee co-chairs, thank you for the opportunity to participate in this process and for your recognition of the importance of this industry to Canada.

Sincerely,

Peter Cairns | Les Holloway | Philippe Tremblay | Peter Woodward

THE CONSULTATION PROCESS



The National Partnership Project Committee consisted of the following co-chairs:

Peter Cairns	President, The Shipbuilding Association of Canada
Les Holloway	Executive Director, Marine Workers Federation
Philippe Tremblay	Executive Director, Fédération de la métallurgie, Confédération des syndicats nationaux
Peter Woodward	Vice President Operations, Woodward Group of Companies

Stakeholders were invited to make presentations to the panel in a public setting. Consultations were held in the following cities:

Saint John, New Brunswick – December 12, 2000
St. John's, Newfoundland – December 18, 2000
Charlottetown, Prince Edward Island – January 3, 2001
Halifax, Nova Scotia – January 4, 2001
Vancouver, British Columbia – January 9, 2001
St. Catharines, Ontario – January 16, 2001
Québec City, Québec – January 23, 2001

Hundreds of people attended the sessions, and close to 80 presentations or submissions were made to the committee.

The themes of the presentations were remarkably consistent and there was solid consensus on the key issues that needed to be addressed. The following is a brief synopsis of the feedback provided through public consultations.

FEEDBACK
from Public Consultations

- Canadian shipyards and shipyard workers want to get back to work to build new ships and marine structures. They have a good appreciation of how difficult it is for the Canadian government to effect changes in the level of foreign subsidies in the industry and to immediately overcome unfair trade practices. They also understand and respect that direct subsidies to the Canadian industry are not an option.

- The existing Canadian shipbuilding policy is ineffective in countering the effects of widespread foreign subsidies and unfair trade practices. Canadian yards are suffering as a consequence. Federal government action is required to provide the tools to combat predatory practices of other countries.

- The federal government must formally recognize the national strategic importance of the industry and endeavour to effect an improvement in attitudes across government departments toward the industry.

- Injurious, subsidized pricing from foreign shipyards hides the competitiveness of Canadian shipbuilders. There needs to be a better appreciation of the true competitiveness of Canadian shipyards in terms of innovation, technology, price, quality and productivity as well as of the damage being inflicted on the Canadian economy by foreign predatory practices.

- There are excellent opportunities to better lever economic benefits from Canada's vast offshore and marine resources through a national shipbuilding policy. Applicants who wish to develop Canadian natural resources should be required to strengthen the Canadian economy through employment and industrial growth by availing themselves of goods and services in Canada.

- The existing financing mechanisms available to potential buyers of new Canadian vessels are inadequate to compete with Title XI financing from the United States. Canada should never lose business to the United States on the basis of financing.

- Extended-term financing for domestic and foreign buyers would provide a non-concessionary and immediate stimulus to the industry.

- Non-Canadian-made trucks, railway cars and aircraft benefit from tax transfer and withholding tax-exempt financing options that are not available to Canadian-made ships, yet they should be. This too would provide a non-concessionary and immediate stimulus to the industry.

- The industry is having difficulty in getting access to some government programs. Programs and incentives that are available to other Canadian industries should be made available to the shipbuilding industry as well. Specific improvements are seen as necessary in existing programs dealing with training as well as research and development.

- Exceptions to the existing shipbuilding policy regarding federal procurement and tariffs are unnecessary and are hurting the industry. Federal fleets must be procured and maintained in Canada.

EXECUTIVE SUMMARY

Primary Issues Facing the Industry:

- Widespread subsidies in the range of 20–40 percent from dozens of foreign countries have effectively shut off prospects in the export market for Canadian shipyards. Despite being competitive in key areas such as labour cost, productivity, technology and quality, Canadian yards are losing out on export bids because they receive no subsidies to match the competition.

Purpose: To provide recommendations to The Honourable Brian Tobin, Minister of Industry, on practical and workable solutions that would be fully national in scope for the Canadian shipbuilding and industrial marine sector.

Process: A project committee consisting of four co-chairs was named by the Minister in late October 2000 to conduct public consultations in shipbuilding centres across Canada. The consultations were held in December 2000 and January 2001. Hundreds of people attended the sessions, and close to 80 presentations or submissions were made.

Format: The report has four parts:

Part 1 — Capabilities of Canadian Shipyards: This section reviews past accomplishments and examines the level of technology and innovation that exists in the industry today.

Part 2 — Future Prospects for Canadian Shipyards: This section evaluates the potential business that is available in Canada and gives an overview of the amount of business that is required to sustain existing yards.

Part 3 — Issues and Recommendations: This section analyses various key issues and provides recommendations on how to turn Canadian yards and related businesses into a sustainable market.

Part 4 — Summary of Recommendations

- The *Jones Act* blocks Canadian yards from selling ships to the United States. The Act stipulates that cargo carried between U.S. ports must be carried by U.S. ships that are built, registered, owned, crewed, serviced and repaired by U.S. enterprises. No other Canadian industry suffers from such a restriction. Meanwhile, U.S. ships enter Canada duty-free under the provisions of the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

- Efforts by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Trade Organization (WTO) to curb the subsidy and unfair pricing problems that plague the worldwide industry have failed to date. Twelve years have passed since formal negotiations started on the subject among member countries of the OECD.

- OECD agreements regarding ship financing are outdated. New terms and conditions being proposed do not adequately meet buyers' needs. In particular, the 12-year repayment period being proposed for an asset with a useful life of 25–40 years is too short.

- The existing Canadian shipbuilding policy is seen as being inadequate to combat the foreign subsidies and unfair pricing practices of other countries. In addition, there are concerns in the industry that the policy is not being strictly adhered to. For example, some exceptions are being made to the policy of procuring all of the federal fleet from Canada. Second, the 25 percent tariff program is ineffective against foreign vessels subsidized by more than 20 percent and fishing vessels over 100 feet (30.5 metres) are exempt, even though they can be built competitively in Canada. Third, there is a very attractive capital cost allowance option available to Canadian owners/operators, but few are in a financial position to take advantage of it.

- Existing financing mechanisms available to buyers of Canadian vessels are inadequate to compete with non-concessionary Title XI financing from the United States. Total export financing done

EXECUTIVE SUMMARY

Primary Issues Facing the Industry:

- Widespread subsidies in the range of 20–40 percent from dozens of foreign countries have effectively shut off prospects in the export market for Canadian shipyards. Despite being competitive in key areas such as labour cost, productivity, technology and quality, Canadian yards are losing out on export bids because they receive no subsidies to match the competition.

Purpose: To provide recommendations to The Honourable Brian Tobin, Minister of Industry, on practical and workable solutions that would be fully national in scope for the Canadian shipbuilding and industrial marine sector.

Process: A project committee consisting of four co-chairs was named by the Minister in late October 2000 to conduct public consultations in shipbuilding centres across Canada. The consultations were held in December 2000 and January 2001. Hundreds of people attended the sessions, and close to 80 presentations or submissions were made.

Format: The report has four parts:

Part 1 — Capabilities of Canadian Shipyards: This section reviews past accomplishments and examines the level of technology and innovation that exists in the industry today.

Part 2 — Future Prospects for Canadian Shipyards: This section evaluates the potential business that is available in Canada and gives an overview of the amount of business that is required to sustain existing yards.

Part 3 — Issues and Recommendations: This section analyses various key issues and provides recommendations on how to turn Canadian yards and related businesses into a sustainable market.

Part 4 — Summary of Recommendations

- The *Jones Act* blocks Canadian yards from selling ships to the United States. The Act stipulates that cargo carried between U.S. ports must be carried by U.S. ships that are built, registered, owned, crewed, serviced and repaired by U.S. enterprises. No other Canadian industry suffers from such a restriction. Meanwhile, U.S. ships enter Canada duty-free under the provisions of the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

- Efforts by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Trade Organization (WTO) to curb the subsidy and unfair pricing problems that plague the worldwide industry have failed to date. Twelve years have passed since formal negotiations started on the subject among member countries of the OECD.

- OECD agreements regarding ship financing are outdated. New terms and conditions being proposed do not adequately meet buyers' needs. In particular, the 12-year repayment period being proposed for an asset with a useful life of 25–40 years is too short.

- The existing Canadian shipbuilding policy is seen as being inadequate to combat the foreign subsidies and unfair pricing practices of other countries. In addition, there are concerns in the industry that the policy is not being strictly adhered to. For example, some exceptions are being made to the policy of procuring all of the federal fleet from Canada. Second, the 25 percent tariff program is ineffective against foreign vessels subsidized by more than 20 percent and fishing vessels over 100 feet (30.5 metres) are exempt, even though they can be built competitively in Canada. Third, there is a very attractive capital cost allowance option available to Canadian owners/operators, but few are in a financial position to take advantage of it.

- Existing financing mechanisms available to buyers of Canadian vessels are inadequate to compete with non-concessionary Title XI financing from the United States. Total export financing done

under the Title XI program since its introduction in 1994 is US$1.8 billion. Since Canadian yards are very competitive with U.S. yards in terms of price and quality, this is business that could have been won by Canadian yards if they had had equivalent financing.

- Certain tax transfer and withholding tax-exempt financing options are available to non-Canadian-made competitors of the shipping industry (trucks, rail cars and aircraft) but not to Canadian-made vessels.

- The environmental advantages of transporting by ship could be promoted more effectively.

- Economic benefits from Canada's vast offshore and marine resources could be better optimized with more concentrated effort by industry and governments. Roughly C$2 billion has been identified as prospective business for the shipbuilding industry over the next ten years. This could be much more.

- The existing Canadian shipbuilding industry requires an estimated C$500–750 million a year in contracts to be viable. There is sufficient business in Canada to meet this demand over the next 10–15 years, provided that effective policies are put in place. Subsidies are not required.

- The industry has had difficulty accessing various government programs over the years and feels that adjustments are necessary to ensure that incentives available to other Canadian industries are available to them. Specific improvements are required in programs dealing with training as well as research and development.

- Canada, with its border of three oceans, the longest coastline and greatest inland waterway in the world, should have a shipbuilding industry that is designated of national strategic importance.

- A Canadian shipbuilding policy will directly involve at least ten federal departments as well as all provincial governments. The industry requires strong federal leadership to help promote cooperation and support among all stakeholders.

Proposed Solutions: *Subsidies are not required.* Considerable improvements can be realized through a stronger partnership between industry and the federal and provincial governments, adjustments to existing policies, more effective enforcement of policies, improved focus on the key markets and issues, and better financing mechanisms, more specifically, by:

- eliminating exceptions to the existing Canadian shipbuilding policies such as tariffs and federal procurement
- strengthening industry and government partnerships (federal and provincial) to focus more on high-prospect areas such as offshore oil and gas
- improving the planning processes on federal procurement
- using non-concessionary financing mechanisms such as extended terms to better meet buyers' needs
- making tax transfer and withholding tax-exempt financing options available to Canadian-built vessels as they are for non-Canadian trucks, rail cars and aircraft
- removing the restriction in the existing policy that stipulates that the accelerated capital cost allowance can be used only by Canadian shipowners/operators and allow it to be used by either Canadian owners or Canadian operators
- pressing for elimination of foreign subsidies and unfair pricing practices by dozens of countries
- negotiating for relaxation of the restrictive conditions of the *Jones Act* (any improvement could have a significant positive impact on the Canadian shipbuilding industry)
- making federal and provincial government programs more accessible to the industry so as to assist continued innovation in the industry and improve workers' skills
- designating the industry as a national priority
- promoting marine transportation as an environmentally friendly alternative to other modes of transportation.

CONTENTS

INTRODUCTION 1

part I

Capabilities of Canadian Shipyards 3

part II

Future Prospects for Canadian Shipyards 9

part III

Issues and Recommendations 15
Subsidies and Unfair Trade Practices
Labour–Management Issues
International Shipbuilding Agreements
Financing and Investment Issues
Training
Innovation and Competitiveness
Offshore Resources — Optimizing Canadian Economic Benefits
Federal Procurement
Tariffs
Government–Industry Partnership

part IV

Summary of Recommendations 49

Creative Development and Digital Production by Acart Communications.

INTRODUCTION

The National Partnership Project was established October 20, 2000, by The Honourable Brian Tobin, Minister of Industry. A National Partnership Project Committee was named and charged with the responsibility of providing recommendations to the Minister on practical and workable solutions for the shipbuilding and industrial marine industry that would be fully national in scope and consideration.

The particular challenge put to the committee by the Minister was to find ways to accomplish the following:

- anchor Canadian yards and related businesses into a real and sustainable market with long-term quality jobs for workers and decent returns for businesses
- promote and assist innovation in the industry
- improve workers' skills
- improve labour–management cooperation
- improve productivity and competitiveness
- suggest practical and sensible enhancements to existing federal programs and activities that complement the present federal shipbuilding policy.

In addition, the committee was asked to address the issue of capacity of Canadian yards. The recommendations in this report are intended to deal with the issues facing companies engaged in the building, repair, conversion and overhaul of ships as well as in the construction, repair and overhaul of platforms, structures and modules for the offshore oil and gas industry.

To put this report into context, the Canadian industry is operating in terribly skewed market conditions and is struggling to survive. Other leading shipbuilding countries are employing major subsidy programs and other incentives, whereas Canada has abandoned these many years ago. Over 30 countries pay significant amounts of direct and indirect subsidies to their shipyards to enable them to win international contracts. Subsidies in the range of 20–40 percent are not unusual. The level of subsidization is unprecedented. No other industry sector comes close to experiencing such protectionist practices on a global scale — not even the highly competitive aircraft sector. As the Minister put it when he established the committee, "The competition is brutal." This grant mentality has prevailed in the shipbuilding industry worldwide for decades — except in Canada. Subsidies have not been paid here since the early 1980s.

In addition to the subsidy problem, Canada is blocked from making sales of commercial vessels to our most important export market, the United States, by virtue of the *Jones Act*. The combined effect of these handicaps is huge.

The project team has been asked to apply a comprehensive approach that would use taxpayers' dollars prudently to find effective solutions. Subsidies are not an option.

Plasma Cutting

PART I

Capabilities of Canadian Shipyards

Canada has a proud shipbuilding history. At the end of World War II, Canada had constructed more than 500 ships for the war effort. More than 70,000 persons were employed in an industry that had grown from a small, insignificant sector to a prosperous, heavy industry. From 1945 to the 1980s, the industry went from success to success. Canadian-designed icebreakers and supply vessels assisted arctic oil exploration. In this period, Canada could claim the world's largest and most capable fleet of private sector icebreakers. The federal government's "Angel Plan" led to the construction of today's Great Lakes fleet. Canadian yards built jack-up oil rigs and one of the most modern offshore drill ships of the day. Canadian design and technology produced the Navy's St. Laurent class destroyers, which were renown for many technological firsts including nuclear citadels and the ability to operate large helicopters from small ships. The prototype tactical data system was developed in Canada, and gas turbines went to sea in Canadian naval ships, the first for a western navy.

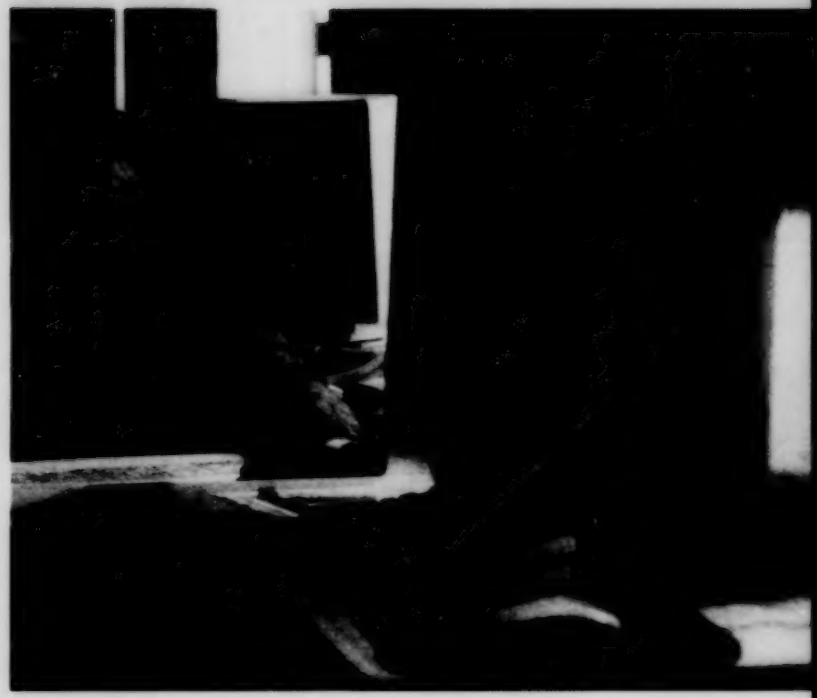
More recently, the trend to innovative solutions has not lessened. Complete fore bodies have been designed and fitted to Great Lakes vessels to take advantage of the new length and beam allowances permitted in the St. Lawrence Seaway. One of the world's largest deepwater oil platforms has had its capacity increased from 100,000 barrels per day to 180,000 barrels per day by a Canadian yard. Canadian-built tugs are being successfully marketed internationally. Canadian offshore supply vessels are considered to be the "Queens" of the Atlantic offshore industry.

British Columbia has carved out a significant niche market in luxury yachts, having recently refurbished 48 yachts in one year. Canada is a world leader in the design and development of high technology self-unloading equipment. The latest equipment is computer-controlled and can be remotely operated from a number of locations on the vessel. The Canadian-designed and -constructed Canadian Patrol Frigate is acknowledged as the technological leader of frigate-sized ships in the world today.

Canada also has a successful marine supply industry. A Canadian company is one of the world leaders in the development of automated machinery control systems. Heating, ventilation and air conditioning (HVAC) equipment, robust power conversion equipment, towing pins and shaft bearings are just some of the marine products that are successfully marketed worldwide by Canadian companies. Canadian naval architects are well respected and continue to design vessels for use around the globe.

Three-dimensional, computer-aided design.

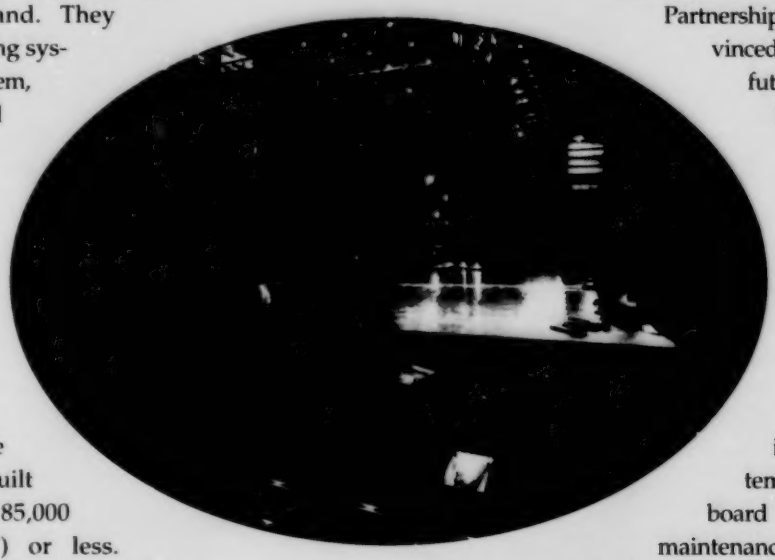
Many of Canada's shipyards have invested heavily in technology from three-dimensional, computer-aided design systems to computer-aided manufacturing processes that cut and weld to the most exact tolerances without human intervention. Industry investment in technology upgrades in the 1990s is estimated to be in excess of C$200 million.



The industry has been clear in stating that modern technology and manufacturing processes are an essential ingredient in their strategy to combat more heavily subsidized competitors.

The quality of Canadian products and Canadian worker proficiency are not in question. It is not uncommon for new ships and structures that were built offshore for the purpose of taking advantage of subsidized prices to have their deficiencies corrected by Canadian shipyards. A case in point is the FPSO (Floating Production, Storage and Offloading Vessel) that was purchased in South Korea for the Terra Nova project. Millions of dollars have been spent on remedial work to address

design engineering and construction problems identified in several key vessel systems after arriving in Newfoundland. They include the seawater cooling system, the heat tracing system, the heating, ventilation and air conditioning (HVAC) system and the turret.



The limitation to what can be constructed in Canada is not one of technology or sophistication but one of physical size. Canadian infrastructure limits the size of ships that can be built in Canada to those of 85,000 deadweight tons (DWT) or less. Heavily subsidized foreign competitors who, with government support, have invested heavily in new capacity and now must fill this capacity have been offering ships at below cost. Despite cost competitiveness with Europe and the United States, and the high quality, skill and technological innovation of Canadian yards, they are unable to compensate for the subsidies.

Canadian shipyards have the capacity of employing 12,000 skilled tradespersons with the present infrastructure. Canadian yards are capable of building modern, advanced-technology ships of less than 85,000 DWT. The construction of oil rigs and their sophisticated components is within the capability of Canadian shipyards. It is in the arena of high-value-added ships and structures that the Canadian niche can be found.

With oceans on three sides and the greatest inland waterway in the world, the National Partnership Project Committee is convinced that Canada's wealth and future growth will continue to be dependent upon maritime trade and resources.

Shipbuilding, ship repair and offshore fabrication must be key building blocks in Canada's overall marine strategy, which will serve to lever a strong indigenous industry in on-board ship systems, including higher-end on-board systems and the life cycle maintenance support that is required for these systems.

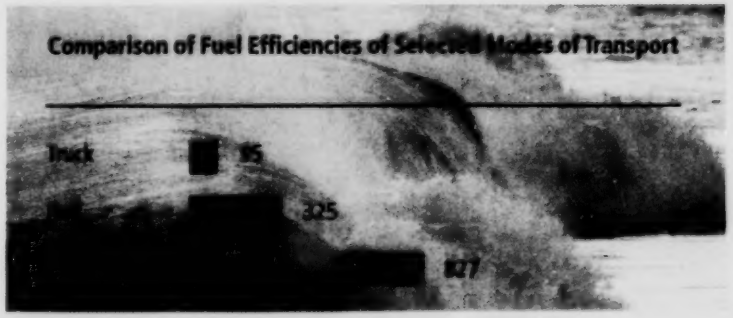
Kent Sprint **container vessel built at Saint John Shipbuilding, a division of Irving Shipbuilding Inc.**

Environmental Considerations

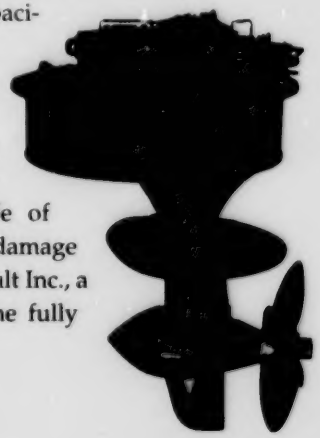
The marine mode is the most environmentally friendly method of tonne-per-mile movement of goods. Support would encourage more movements by marine transport and thus provide environmental benefits.
— John Greenway,
Upper Lakes Group Inc.
St. Catharines, Ontario
January 2001

Canadians are increasingly sensitive to the problem of greenhouse gas (GHG) emissions. The federal government has shown leadership in its commitment to helping to reduce GHG levels in our atmosphere. Canada is currently targeted to reduce emissions to 6 percent below 1990 levels by 2012, following discussions in 1997 in Kyoto, Japan. Recently, Canada's Environment Minister, David Anderson, announced Canada's commitment with the United States to act on the problem of transboundary pollution. In a publication (*Providing Cleaner Air to Canadians*, Environment Canada, Ottawa, February 2001) released in conjunction with this announcement, transportation was singled out as the largest contributor to air pollution in Canada.

Studies on the relative energy efficiencies of different modes of transportation have pointed to marine transportation as being, by far, the most environmentally friendly means of transporting cargo. Typical of these is a U.S. Department of Transportation study (*Environmental Advantages of Inland Barge Transportation*, U.S. Department of Transportation, Washington, DC, 1994), which concludes that it is much more efficient and less pollution-causing to move cargo through water than over land. The relative fuel efficiencies are further illustrated by the fact that one U.S. gallon (3.8 litres) of fuel can transport a tonne of cargo 514 miles (827 kilometres) by barge, as opposed to 202 miles (325 kilometres) by rail and 59 miles (95 kilometres) by truck.



As a Canadian example, it would take 1400 trucks with a capacity of 34 tonnes to carry the same amount of cargo that one typical laker vessel with a capacity of 48,000 tonnes could carry. The 1400 trucks would cost in the vicinity of $200 million and would have a useful life of six years. The laker would cost in the range of $50–60 million, and would have a useful life of 30–40 years. Then there is the issue of damage to highways. Groupe Maritime Verreault Inc., a shipyard in Quebec, suggests that one fully

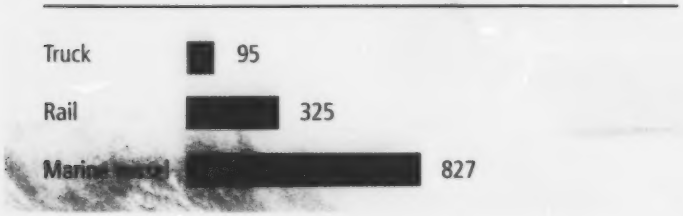


Environmental Considerations

Canadians are increasingly sensitive to the problem of greenhouse gas (GHG) emissions. The federal government has shown leadership in its commitment to helping to reduce GHG levels in our atmosphere. Canada is currently targeted to reduce emissions to 6 percent below 1990 levels by 2012, following discussions in 1997 in Kyoto, Japan. Recently, Canada's Environment Minister, David Anderson, announced Canada's commitment with the United States to act on the problem of transboundary pollution. In a publication (*Providing Cleaner Air to Canadians*, Environment Canada, Ottawa, February 2001) released in conjunction with this announcement, transportation was singled out as the largest contributor to air pollution in Canada.

Studies on the relative energy efficiencies of different modes of transportation have pointed to marine transportation as being, by far, the most environmentally friendly means of transporting cargo. Typical of these is a U.S. Department of Transportation study (*Environmental Advantages of Inland Barge Transportation*, U.S. Department of Transportation, Washington, DC, 1994), which concludes that it is much more efficient and less pollution-causing to move cargo through water than over land. The relative fuel efficiencies are further illustrated by the fact that one U.S. gallon (3.8 litres) of fuel can transport a tonne of cargo 514 miles (827 kilometres) by barge, as opposed to 202 miles (325 kilometres) by rail and 59 miles (95 kilometres) by truck.

Comparison of Fuel Efficiencies of Selected Modes of Transport



As a Canadian example, it would take 1400 trucks with a capacity of 34 tonnes to carry the same amount of cargo that one typical laker vessel with a capacity of 48,000 tonnes could carry. The 1400 trucks would cost in the vicinity of $200 million and would have a useful life of six years. The laker would cost in the range of $50–60 million, and would have a useful life of 30–40 years. Then there is the issue of damage to highways. Groupe Maritime Verreault Inc., a shipyard in Quebec, suggests that one fully

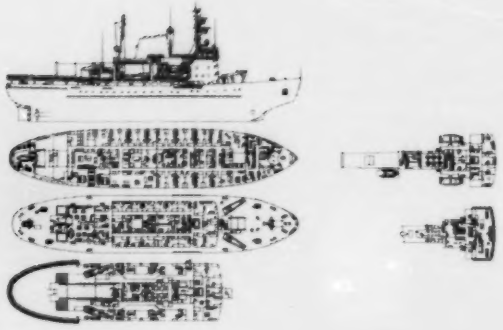
loaded transport truck does as much damage to our roads as 33,000 cars. Truckers benefit from all road maintenance services free of charge, whereas ships are subject to a user-pay system.

Verreault also quotes from a 1991 study done by the Minnesota Department of Transportation on the cost of not using marine transportation. The study examined the transportation of coal, aggregates, etc., on the Mississippi River and Lake Superior. The routes studied accounted for only 5 percent of the state's marine traffic. The study found that forgoing marine transportation for trucking would:

- increase fuel consumption by 926 percent
- raise toxic emissions by 1920 percent
- increase the probability of accidents by 610 percent
- force the state to dispose of an additional 2746 used tires each year
- force the businesses involved to use 1333 additional trucks each day.

The United Kingdom's 1998 White Paper on the Future of Transport *(British Shipping: Charting a New Course,* Department of the Environment, Transport and the Regions, London, UK, 1998) endorsed shipping as being one of the most environmentally sustainable means of transport because it is environmentally less damaging than rail, truck or air transport. The White Paper also stated that the UK "has a natural interest in exploiting the potential of shipping on coastal and short sea routes to relieve pollution and congestion on the roads."

Clearly, marine transportation is recognized as providing the most environmentally friendly method of transporting goods. It should be promoted as an effective way of helping Canada meet its clean air objectives.



RECOMMENDATION

That the provincial and federal governments focus on marine transportation as the more environmentally friendly alternative to other modes of transport.

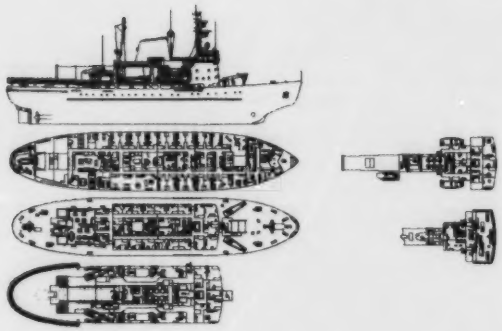
loaded transport truck does as much damage to our roads as 33,000 cars. Truckers benefit from all road maintenance services free of charge, whereas ships are subject to a user-pay system.

Verreault also quotes from a 1991 study done by the Minnesota Department of Transportation on the cost of not using marine transportation. The study examined the transportation of coal, aggregates, etc., on the Mississippi River and Lake Superior. The routes studied accounted for only 5 percent of the state's marine traffic. The study found that forgoing marine transportation for trucking would:

- increase fuel consumption by 926 percent
- raise toxic emissions by 1920 percent
- increase the probability of accidents by 610 percent
- force the state to dispose of an additional 2746 used tires each year
- force the businesses involved to use 1333 additional trucks each day.

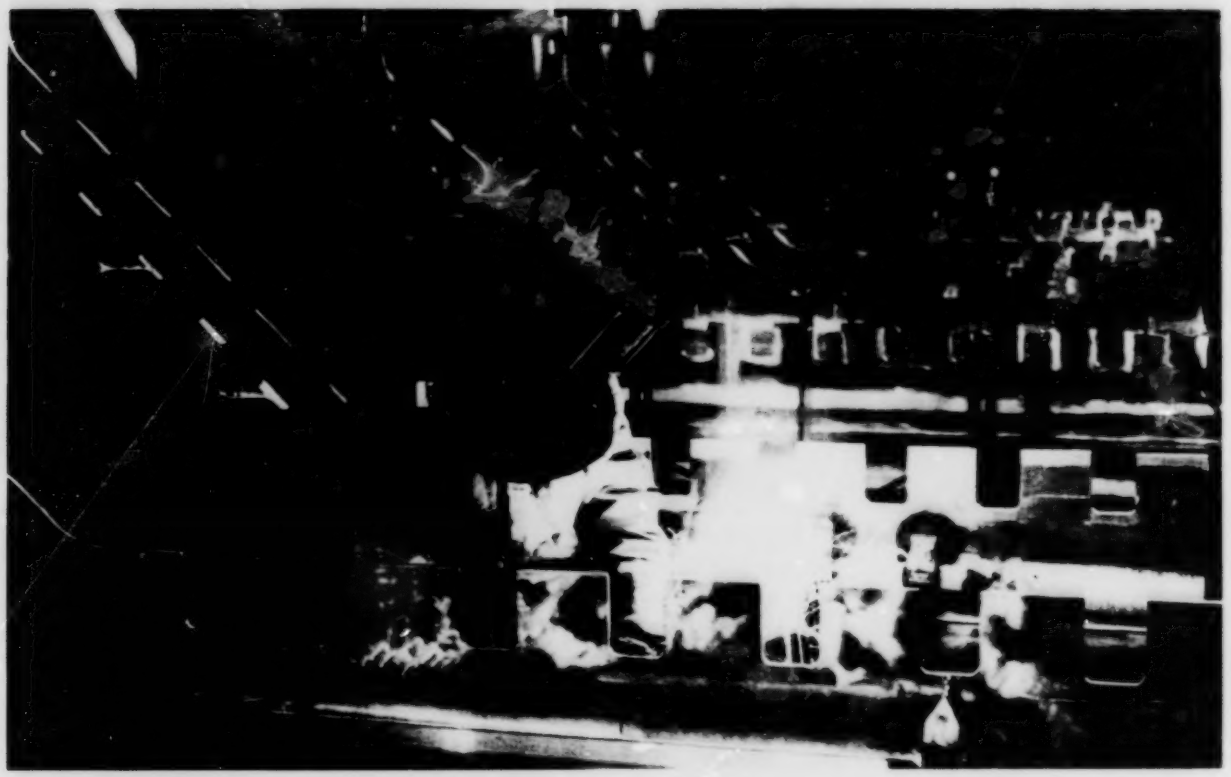
The United Kingdom's 1998 White Paper on the Future of Transport (*British Shipping: Charting a New Course*, Department of the Environment, Transport and the Regions, London, UK, 1998) endorsed shipping as being one of the most environmentally sustainable means of transport because it is environmentally less damaging than rail, truck or air transport. The White Paper also stated that the UK "has a natural interest in exploiting the potential of shipping on coastal and short sea routes to relieve pollution and congestion on the roads."

Clearly, marine transportation is recognized as providing the most environmentally friendly method of transporting goods. It should be promoted as an effective way of helping Canada meet its clean air objectives.



RECOMMENDATION

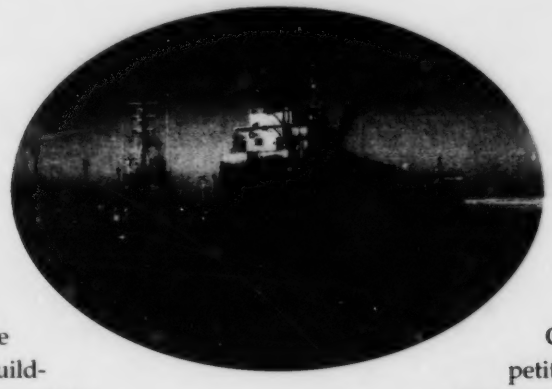
That the provincial and federal governments focus on marine transportation as the more environmentally friendly alternative to other modes of transport.



PART II

Future Prospects for Canadian Shipyards

Potential Business Available in Canada for Canadian Shipyards



There is no doubt that the global shipbuilding industry is in turmoil due to worldwide overcapacity, excessive subsidization and the failure of the national governments of large shipbuilding nations to abide by fair trade practices. Canada is not immune to this turmoil and the artificially low prices have had a severe negative effect not only on Canadian shipbuilding, but also on European and United States shipbuilding.

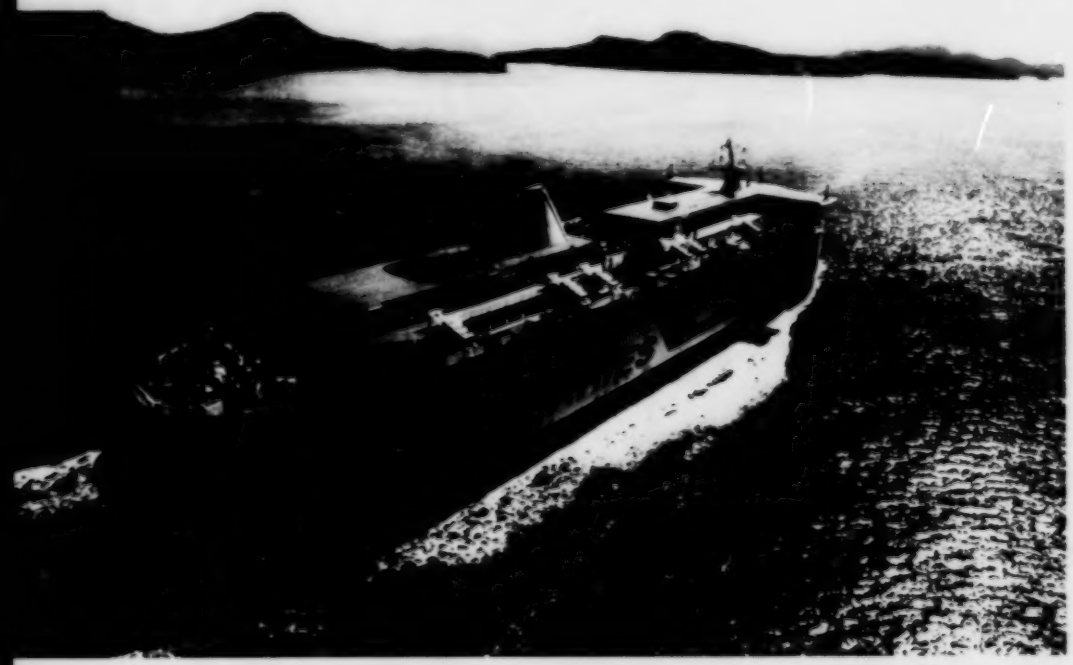
However, the capacity issue is not confined simply to how much oversupply there is in the world. One must also examine how competitive the Canadian industry is and can continue to be. A case in point is the automobile and aircraft industry. There is worldwide overcapacity in those industries, but Canada has managed to carve out a formidable niche because of our competitiveness in labour rates, productivity and quality of product. As shown later in this report, Canadian shipbuilders are very competitive in these same areas. As well, it is important to note that Canadian yards are not aiming at the large, low technology ships such as crude tankers and bulk carriers that feature high steel content and low outfitting needs. The focus is on high-value-added vessels with innovative and sophisticated instrumentation, communication and navigation aids.

The effect of the turmoil in the global shipbuilding industry on Canadian shipbuilding has been primarily threefold.

- Canadian owners have been attracted by low prices. Some have knowingly accepted lesser

quality because of the extraordinary price and financing arrangements being offered and, as a result, have gone offshore to have their vessels constructed.

- The ability of unsubsidized Canadian yards to compete in the international marketplace has been severely affected.
- The continued enforcement of the *Jones Act* in the United States, despite the provisions of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), has eliminated the United States as a market. This situation is not faced by any other Canadian industry. Any policies for revival of the shipbuilding industry in Canada must recognize, accept and confront these realities.



While the situation that faces Canadian shipbuilding is extremely difficult, there are solid prospects for the industry. These prospects focus on the Canadian domestic industry in the immediate term with penetration of the international marketplace a necessary but longer-term goal. The National Partnership Project Committee believes that the fundamental principle governing domestic trade and the harvesting of Canadian resources should be one of "made in Canada." This does not mean that all ships and structures must be built in Canada exclusively. However, it does mean that policies to assist the industry should ensure economic benefits to Canada as well as technological and social benefits.

Clearly, the Canadian east coast offshore oil and gas industry offers tremendous potential for the shipbuilding industry. Investment in these resources is already in the billions, and the potential for future investment and exploration is high. Shipbuilders can participate in this industry in many ways. From the provision of complete oil rigs, to components, to anchor handling supply vessels, tugs, crew boats, heavy fabrication, engineering expertise, life cycle and logistic support, to name but a few. Prospects also appear bright for future exploration and development on Canada's Pacific coast and in the arctic.

Environmental regulations require that the Canadian domestic oil tanker fleet be double-hulled by 2010. Replacement of these vessels should be done in Canada. A close inspection of the environmental implications of an increase in marine transport over rail and trucks is most interesting. Marine transport is clearly a winner in the areas of emission control and safety per tonne-kilometre.

The Great Lakes fleet, with some 30 vessels, is aging and will have to be replaced. This replacement represents in excess of ten year's work to Canadian yards on the St. Lawrence waterway.

On the Pacific coast, in addition to the prospects for oil and gas, commercial tug and barge operators are looking to renew their aging vessels. The British Columbia Ferry Corporation is on record on the need to begin replacing its 43-vessel fleet as soon as possible.

The Canadian government fleets, particularly the Navy and the Canadian Coast Guard, have ship programs they wish to pursue. A strategic plan is needed for the replacement of these fleets. The Government of Canada would appear to be spending large sums of public money in maintaining old and obsolete ships, while the more cost-effective solution could be to replace these aging vessels with new ones. The systematic procurement of replacement vessels over the longer term would ease government cash flow and ensure that government ships are ready to meet not only the forecast requirements but also the unexpected tasks occasioned by crises both natural and human-caused. A comprehensive strategic program designed to keep government fleets modern and to provide continuing support to the shipbuilding industry could be used to form the basis upon which the shipbuilding industry could leverage its core capability to other markets and initiatives.

There are good opportunities regarding the replacement of fishing vessels. At the present time, foreign subsidized vessels over 100 feet (30 metres) in length are being imported into Canada duty-free. If this were to stop, a sizable market would open to Canadian builders. Certainly the capability exists in Canada to produce these vessels competitively.

Another potential niche market exists for the replacement of fishing vessels less than 19.8 metres (65 feet). There is some concern that the current length restriction is unreasonable and is detrimental to crew safety. One way to alleviate this problem is to introduce a new class of vessel with a length of less than 25.9 metres (85 feet), but with a comparable capacity to that of the widened vessel originally less than 65 feet in length. This increased length would not pose a conservation concern, since the quota for harvesting fish would not be increased. This would result, however, in a niche market for small shipbuilders, with a conservative estimate of new build orders in the area of 200 fishing vessels.

One area of marine transportation that is bound to receive more attention in the coming years and provide opportunities for Canadian shipbuilders is the Canadian arctic.

This northern route is considerably shorter from British Columbia to Europe or from the east coast to Asia. This passageway could be available year-round, provided that the ice pack continues to recede and adequate icebreakers are used. As well, there is renewed interest in exploring for oil and gas in that region and, if it occurs, there will be demand for latest technology icebreakers.

Atlantic Hawk **(front) and** ***Atlantic Eagle*** **both built at Halifax shipyard, a division of Irving Shipbuilding Inc.**

All Canadian shipbuilders participate in the ship repair market. This is a core business. Those who presented to the Marine Industrial Forum in October 2000 were unanimous that this business, while essential, was not sufficient to sustain the yards, particularly the larger ones. Canadian yards will continue to compete in this market segment, but the larger yards will not be able to remain viable on the basis of this business alone.

Finally, the shipyards have outstanding technology and assets that can be, and have been, applied to pre-build for other industries. These opportunities could be expanded upon.

In summary, the National Partnership Project Committee believes there are substantial prospects for the Canadian shipbuilding industry in the Canadian domestic shipbuilding and offshore oil and gas market that can be quickly exploited. In the longer term, the committee also believes that these domestic core competencies can be leveraged into niche market areas in the global marketplace.

RECOMMENDATION

That the Department of Fisheries and Oceans review the licensing of vessels currently restricted to 19.8 metres (65 feet) to allow them to be replaced or converted to a vessel length of less than 25.9 metres (85 feet).

Business Required to Sustain Existing Canadian Shipyards

A rough estimate of the amount of business required annually to sustain the viability of Canada's ten largest shipyards is somewhere between half a billion and three quarters of a billion dollars. This represents slightly less than 1 percent of the annual world market (approximately 2000 ships built worldwide annually at an average price of between $25 million and $40 million).

Given a relatively level playing field at home, there should be sufficient business in replacing the aging fleets of British Columbia and the Great Lakes, along with ongoing repair business to sustain the shipyards in those provinces over the next 15 years. The volume of business required for those yards is approximately 25 percent of Canadian capacity.

The Davies yard and the Saint John yard represent almost 50 percent of the total Canadian capacity. They require mainly newbuilds to be viable. Their primary target markets are offshore oil and gas and federal government procurement.

The remaining Atlantic Canada yards represent roughly 25 percent of Canadian capacity. They would rely on a combination of newbuilds and repair business to achieve the required volume.

This northern route is considerably shorter from British Columbia to Europe or from the east coast to Asia. This passageway could be available year-round, provided that the ice pack continues to recede and adequate icebreakers are used. As well, there is renewed interest in exploring for oil and gas in that region and, if it occurs, there will be demand for latest technology icebreakers.

Atlantic Hawk (front) and *Atlantic Eagle* both built at Halifax shipyard, a division of Irving Shipbuilding Inc.

All Canadian shipbuilders participate in the ship repair market. This is a core business. Those who presented to the Marine Industrial Forum in October 2000 were unanimous that this business, while essential, was not sufficient to sustain the yards, particularly the larger ones. Canadian yards will continue to compete in this market segment, but the larger yards will not be able to remain viable on the basis of this business alone.

Finally, the shipyards have outstanding technology and assets that can be, and have been, applied to pre-build for other industries. These opportunities could be expanded upon.

In summary, the National Partnership Project Committee believes there are substantial prospects for the Canadian shipbuilding industry in the Canadian domestic shipbuilding and offshore oil and gas market that can be quickly exploited. In the longer term, the committee also believes that these domestic core competencies can be leveraged into niche market areas in the global marketplace.

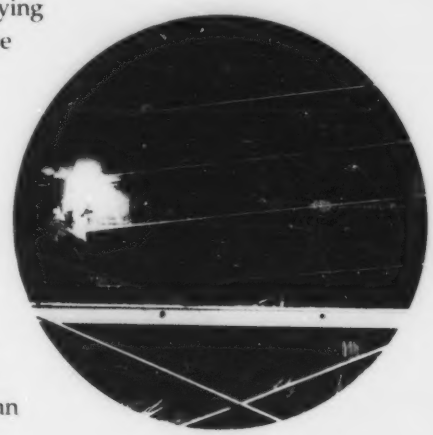
RECOMMENDATION

That the Department of Fisheries and Oceans review the licensing of vessels currently restricted to 19.8 metres (65 feet) to allow them to be replaced or converted to a vessel length of less than 25.9 metres (85 feet).

Business Required to Sustain Existing Canadian Shipyards

A rough estimate of the amount of business required annually to sustain the viability of Canada's ten largest shipyards is somewhere between half a billion and three quarters of a billion dollars. This represents slightly less than 1 percent of the annual world market (approximately 2000 ships built worldwide annually at an average price of between $25 million and $40 million).

Given a relatively level playing field at home, there should be sufficient business in replacing the aging fleets of British Columbia and the Great Lakes, along with ongoing repair business to sustain the shipyards in those provinces over the next 15 years. The volume of business required for those yards is approximately 25 percent of Canadian capacity.



The Davies yard and the Saint John yard represent almost 50 percent of the total Canadian capacity. They require mainly newbuilds to be viable. Their primary target markets are offshore oil and gas and federal government procurement.

The remaining Atlantic Canada yards represent roughly 25 percent of Canadian capacity. They would rely on a combination of newbuilds and repair business to achieve the required volume.

Policies adopted by the Government of Canada will have a major effect in determining the future viability of Canadian yards. In fact, two vital areas relating to the question of whether the industry can be viable at current capacity in the domestic market are:

- the extent to which Canada can leverage its offshore resources for Canadian economic benefits
- the extent to which Canadian government fleets (Department of National Defence, the Coast Guard and the Department of Fisheries and Oceans) can plan its procurement over the next 15 years.

The issue is, Do we want a shipbuilding industry in Canada? Rationalization was a failure in the mid-1980s due to the absence of policies to deal with the chronically unequal playing field in global competition. The same holds true today.

The committee received a strong message from stakeholders across Canada: "Give us the tools to combat foreign subsidies and unfair trade practices and we will show you what we can do. If Canada does not have the resources or the will to engage in a subsidy war, then we must take stronger action at home to prevent foreign subsidies from doing further damage to our domestic shipbuilding market." The committee strongly supports a policy that gives the industry an opportunity to compete with foreign-built vessels on an equal basis — starting in Canada.

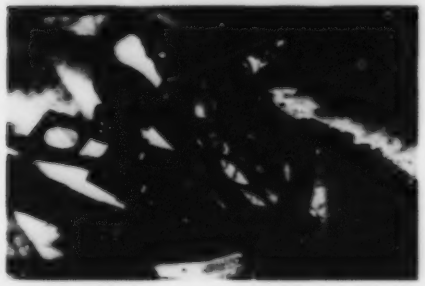
TRIBON product model of spider deck for a semi-submersible oil production platform.

30
N
0
330

PART III

Issues and Recommendations

Subsidies and Unfair Trade Practices



The worldwide shipbuilding industry is riddled with subsidization and unfair trade practices. Research conducted by the U.S. Department of Transportation, Maritime Administration (MARAD) reveals that dozens of countries provide subsidies in one form or another to their shipyards. Canada has elected to stay out of the business of handouts.

The major player in the industry is South Korea. According to a May 3, 2000, report from the Commission of the European Communities, South Korea won 33.3 percent of all new orders in 1999 (measured in compensated gross tonnage). Japan was second with 26 percent, the European Union (EU) had 17.2 percent and the rest of the world had 23.5 percent. In January 2000, South Korea secured a staggering 72 percent of all world orders with Japan at 10 percent and the EU at 7 percent. The South Koreans have been the subject of close scrutiny by the EU for allegedly providing subsidies in the range of 40 percent. The Europeans have concluded that the expansion of South Korean yards between 1994 and 1996 is the main reason for the estimated 20–25 percent overcapacity in the world today. Estimates are that South Korean capacity tripled during that period.

The Europeans announced that as of December 31, 2000, they would no longer be providing subsidies, direct and indirect, to their shipbuilding industry. These were generally believed to be in the vicinity of 20 percent. However, a press release in early February 2001 indicated that the EU is planning to increase direct subsidies to 20 percent effective immediately to stop the flow of business to South

Korean yards. This means that total direct and indirect support for some European countries could increase to approximately 30 percent.

The international competition is brutal. Subsidy-distorted markets, unfair trade practices, global overcapacity in many types of markets — all of these factors cause you and our industry tremendous problems.
— The Honourable Brian Tobin
Speaking at the Marine Industrial Forum
St. John's, Newfoundland
October 20, 2000

As long as there are perceived South Korean subsidies, the Europeans and Japanese as well as the rest of the world will provide subsidies to their yards to try to protect market share. The level of subsidization in the shipbuilding industry by so many countries is unprecedented.

On top of the subsidization issue, Canadian shipyards are effectively shut out of the United States market by virtue of the *Jones Act*. This Act is actually a collection of maritime laws that stipulates that cargo carried between U.S. ports must be carried by U.S. ships that are built, registered, owned, crewed, serviced and repaired exclusively by U.S. enterprises. This legislation was exempted from NAFTA and prevents Canadian shipbuilders from selling their vessels into the U.S. This factor by itself is a huge handicap — one can imagine the state of the Canadian automobile or aircraft industry if they were prohibited from making sales to the market that accounts for more than 80 percent of total Canadian exports. They would be out of business.

Meanwhile, U.S.-built ships enter Canada duty-free. It is readily evident that the *Jones Act* receives considerable support from U.S. lobbying groups. As such, it will be difficult to effect any material changes that would help Canadians. However, it is important that this issue is in the forefront of trade terms to be renegotiated with the U.S. — keeping in mind that even minor adjustments could significantly improve prospects for Canadian shipbuilders.

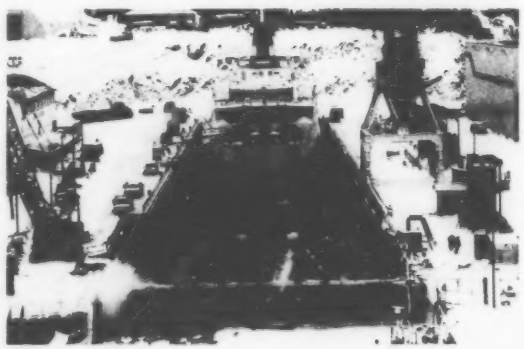
Canada's existing shipbuilding policy falls short of combating these foreign practices. The key elements of the policy as described by Industry Canada appear below. Each of these issues is dealt with again in some detail later in this report.

- **Domestic procurement of federal fleet:** This is a critical element. Unfortunately, exceptions have been made to the policy at the expense of Canadian shipbuilders.
- **Twenty-five percent tariff on non-NAFTA vessels imported into Canada:** This provision is effective against foreign subsidies of 20 percent, but it falls well short against subsidies of 40 percent (a tariff of 67 percent would be required). The policy needs to be revisited to deal with the higher-subsidy situations and tightened up to eliminate exclusions.
- **Accelerated capital cost allowance — four-year full write-off:** This very attractive option is restricted to too few Canadian investors. The present policy stipulates that this option is available to owners/operators only rather than to owners and/or operators.
- **Export financing — up to 80 percent over 12 years:** This is ineffective in battling foreign subsidies and in competing with Title XI financing from the United States. All competitors can routinely offer these same terms.
- **Access to the Institute for Marine Dynamics:** This is an excellent facility but a very high percentage of its graduates (in some cases entire classes) are being lost to United States employers.

When the question is raised about why Canadian yards are not winning more orders, the answer is simple — they are competing in a world of subsidy users without having any subsidies at their disposal. They need to overcome handouts in the range of 20–40 percent to win business. The Europeans are losing considerable market share to Asia, despite an active subsidy program. The sad part about this scenario is that business goes to the country with the highest government subsidies rather than to the one with the best product and/or the lowest costs.

The big winners in this equation are the ship owners. They are buying vessels at deep discount prices. The losers are Canadian shipbuilders, labourers and taxpayers. Every foreign vessel that is sold for less than the unsubsidized cost of labour and materials is an unfair trade practice. It is an affront to the Canadian industry, which has been trying for many years to establish itself in the world marketplace without the benefit of excessive and unfair subsidies and trade practices.

Canada needs to aggressively fight this situation if the industry is to survive. The Europeans have led the way in challenging the South Koreans, but that battle has not yet made a difference. Too many countries see their shipbuilding industry as a matter of national priority and security. The fact that the most powerful member of the World Trade Organization, the United States, continues to vigorously defend the protectionist terms of the 77-year-old *Jones Act* is testimony to the special status that the industry receives almost everywhere except Canada.



Subsidies come not only in the form of government handouts to industry. In some countries, the workers themselves are subsidizing their industry by working for low wages and in conditions that would not be tolerated in Canada. By deliberately suppressing labour and social rights, some foreign shipbuilders are effectively filling their order books at the expense of their workers. In light of this reality, the National Partnership Project Committee believes that an international social clause governing labour standards in shipbuilding should be developed and promoted by the Canadian government.

Lost in this world of subsidies and unfair trade practices is the definition of true competitiveness. **The Canadian industry is fully competitive in terms of labour costs, productivity and quality of work. Industry Canada reports that between 1988 and 1998, labour productivity in the shipbuilding and repair industry increased at a rapid 2.81 percent per year for a total growth of 31.9 percent.** Labour productivity measures gross domestic product (GDP) per employed worker. The average annual growth rate for the total manufacturing sector over the same period was 0.81 percent. By comparison, the aircraft and aircraft parts industry grew at the rate of 1.61 percent and the motor vehicle industry grew at the rate of 1.54 percent. In the category of capital productivity, which measures GDP per capital stock, the shipbuilding industry grew at an "astonishing" 4.47 percent per year. Technological progress was cited as one of the reasons for this "impressive and interesting" productivity performance.

As for labour rates, the following information demonstrates Canada's competitiveness with other developed countries.

Table 1 — Hourly Labour Rates, Shipbuilding Industry, Selected Countries

Country	Rate	Year
Germany	$ 34.04	
Norway	$ 26.19	
Finland	$ 25.49	
Japan	$ 25.09	
Denmark	$ 20.66	93
France	$ 19.99	
Netherlands	$ 19.74	94
United States	$ 18.39	
Italy	$ 17.89	
Sweden	$ 17.50	93
Canada	**$ 15.00**	
United Kingdom	$ 13.73	93
Greece	$ 13.11	
Taiwan	$ 11.81	
Korea	$ 8.03	92

Source: U.S. Bureau of Labor Statistics (1999) based on the most recent available statistics which, unless otherwise indicated, are from 1996.

Industry Canada officials acknowledge that it is generally accepted that Canadian quality is competitive with the best.

The challenge to the committee is to make recommendations to put the Canadian shipbuilding industry into a real and sustainable market without the use of subsidies. The picture is perfectly clear. We do not have much time and we do not have much room to manoeuvre.

Foreign subsidies have spoiled most of the export market. Without subsidies, it will be difficult for Canada to compete effectively in the export world. There are niches, namely the success of East Isle Shipyards of Georgetown, Prince Edward Island, on a sale to Panama, but even there some special provincial incentives were required to close the sale.

If subsidies were to cease tomorrow, the effect of the practice would carry on for some time. Countries using subsidies are securing business today that allows their industry to advance along the learning curve for a series of vessels, which makes them more competitive in the long run. Under these circumstances, Canada must look first at its own market to find solutions.

It is time for Canada, framed by three oceans and gifted with the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway, to stand up and fight for an innovative and competitive industry that should be designated a national priority — before it is too late.

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- press for the elimination of subsidies to the worldwide shipbuilding industry
- press the United States for amendments to the *Jones Act* to allow for greater participation of Canadian shipyards
- resist any requests from other countries to change provisions of the Canadian shipbuilding policy until such time as the Canadian industry has been able to overcome the long-term effects of the subsidy and unfair pricing policies of other countries
- develop and promote an international social clause concerning labour standards in shipbuilding.

As for labour rates, the following information demonstrates Canada's competitiveness with other developed countries.

Table 1 — Hourly Labour Rates, Shipbuilding Industry, Selected Countries

Country	Rate	Year
Germany	$ 34.04	
Norway	$ 26.19	
Finland	$ 25.49	
Japan	$ 25.09	
Denmark	$ 20.66	93
France	$ 19.99	
Netherlands	$ 19.74	94
United States	$ 18.39	
Italy	$ 17.89	
Sweden	$ 17.50	93
Canada	**$ 15.00**	
United Kingdom	$ 13.73	93
Greece	$ 13.11	
Taiwan	$ 11.81	
Korea	$ 8.03	92

Source: U.S. Bureau of Labor Statistics (1999) based on the most recent available statistics which, unless otherwise indicated, are from 1996.

Industry Canada officials acknowledge that it is generally accepted that Canadian quality is competitive with the best.

The challenge to the committee is to make recommendations to put the Canadian shipbuilding industry into a real and sustainable market without the use of subsidies. The picture is perfectly clear. We do not have much time and we do not have much room to manoeuvre.

Foreign subsidies have spoiled most of the export market. Without subsidies, it will be difficult for Canada to compete effectively in the export world. There are niches, namely the success of East Isle Shipyards of Georgetown, Prince Edward Island, on a sale to Panama, but even there some special provincial incentives were required to close the sale.

If subsidies were to cease tomorrow, the effect of the practice would carry on for some time. Countries using subsidies are securing business today that allows their industry to advance along the learning curve for a series of vessels, which makes them more competitive in the long run. Under these circumstances, Canada must look first at its own market to find solutions.

It is time for Canada, framed by three oceans and gifted with the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway, to stand up and fight for an innovative and competitive industry that should be designated a national priority — before it is too late.

R E C O M M E N D A T I O N S

That the Government of Canada:

- press for the elimination of subsidies to the worldwide shipbuilding industry
- press the United States for amendments to the *Jones Act* to allow for greater participation of Canadian shipyards
- resist any requests from other countries to change provisions of the Canadian shipbuilding policy until such time as the Canadian industry has been able to overcome the long-term effects of the subsidy and unfair pricing policies of other countries
- develop and promote an international social clause concerning labour standards in shipbuilding.

III

Labour–Management Issues

An area where the provincial and federal governments can work with the industry is in the area of labour–management relations. Productivity is a priority and it is imperative that it be maximized while respecting the worker's right to collective bargaining. Historically, the Canadian marine industry has been largely unionized in an industrial setting (as opposed to a multiple trade union setting) where one union, that is, one certified bargaining agent, represents all production workers.

Under such an arrangement, all trades and thus all workers involved in the construction, maintenance or repair of ships, offshore structures and other marine infrastructure would be included in the same union. Issues such as industrial relations and jurisdictional disputes would be dealt with through one collective agreement.

Full labour stability guarantees are unlikely, if not impossible. However, the one industrial union setting works best to ensure the greatest possibility of achieving labour stability on any given work site. A case in point is that there is not one recorded incident of labour unrest or lost time due to jurisdictional disputes between trades in the industrial union setting.

RECOMMENDATION

That provincial and federal governments work with industry to ensure that the industrial union model is the form of union structure required for shipbuilding, offshore and other marine-related work sites.

III

Labour–Management Issues

An area where the provincial and federal governments can work with the industry is in the area of labour–management relations. Productivity is a priority and it is imperative that it be maximized while respecting the worker's right to collective bargaining. Historically, the Canadian marine industry has been largely unionized in an industrial setting (as opposed to a multiple trade union setting) where one union, that is, one certified bargaining agent, represents all production workers.

Under such an arrangement, all trades and thus all workers involved in the construction, maintenance or repair of ships, offshore structures and other marine infrastructure would be included in the same union. Issues such as industrial relations and jurisdictional disputes would be dealt with through one collective agreement.

Full labour stability guarantees are unlikely, if not impossible. However, the one industrial union setting works best to ensure the greatest possibility of achieving labour stability on any given work site. A case in point is that there is not one recorded incident of labour unrest or lost time due to jurisdictional disputes between trades in the industrial union setting.

RECOMMENDATION

That provincial and federal governments work with industry to ensure that the industrial union model is the form of union structure required for ship building, offshore and other marine-related work sites.

III

International Shipbuilding Agreements

Trade-distorting subsidies and dumping practices have plagued the world shipbuilding industry for years. Problems peaked in the 1970s and 1980s prompting governments to develop policies to deal with them. An understanding on export credits for ships was first negotiated in 1969 by the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

The United States initiated negotiations in 1989 on an Agreement Respecting Normal Competitive Conditions in the Commercial Shipbuilding and Repair Industry (ARNCC). The goal of the agreement was to establish, *in a legally binding manner*, subsidy and dumping-free competitive conditions in the shipbuilding industries of member countries of the OECD and South Korea. At the time, these countries accounted for approximately 80 percent of the world's shipbuilding industry.

In December 1994, the Commission of the European Communities and the governments of Finland, Japan, South Korea, Norway, Sweden and the United States signed the final act of the agreement. The next step was for all parties to have it officially ratified through their national processes. A target date of July 15, 1996, was set to bring it into force. Ratification never occurred. The deal fell apart, and the free-for-all with respect to subsidies and dumping has continued.

The last formally ratified international agreement on ship financing is the OECD Understanding on Ships that was signed in 1981. The provisions of that agreement have been outdated for some time. It stipulates an 8 percent interest rate and a maximum repayment term of eight and one-half years. At the time, the 8 percent interest rate was highly concessionary relative to a U.S. dollar commercial rate that was close to 14 percent. As well, the

repayment term of eight and a half years was relatively long for European lenders. By the mid-1980s, the gap between the OECD rate and the commercial rate had narrowed to approximately 100 basis points (1 percent) for U.S. dollar loans. Some European countries with a subsidy mentality were lending in high rate (double digit) currencies (e.g. pounds sterling) at the 8 percent rate to keep some subsidization of interest rates in the equation.

The ARNCC agreement contained a recommendation to go to a commercially based rate — called the commercial interest reference rate (CIRR) — and to extend the maximum repayment term to 12 years. Canada is operating on the basis that the new rates and terms are in effect. The United States is not. It has its own financing program, referred to as Title XI. It is likely that other countries are providing financing terms that best serve their interests. All in all, it is an interesting dilemma: there is no formal agreement to use ARNCC terms, and the 1981 agreement is so outdated that no one is expected to honour it.

The latest news from the OECD on the matter is that the OECD Council Working Party met on December 18 and 19, 2000, to discuss ways to bring about normal competitive conditions in the shipbuilding industry. A decision was taken to delay further consideration until the new U.S. Administration is in place and can clarify its position on the issues.

In a news release dated December 20, 2000, the Chairman of the OECD Working Party announced that agreement had been reached to update financing arrangements for ships and that "it was a matter of urgency to update the increasingly outdated 1981 Understanding on Export Credit for Ships to reflect present-day market conditions." The Working Party "expects to consider specific text for final approval at its next meeting in July 2001, if possible." So, it is 12 years and counting since the ARNCC was introduced to eliminate subsidy and dumping-free competitive conditions in the industry.

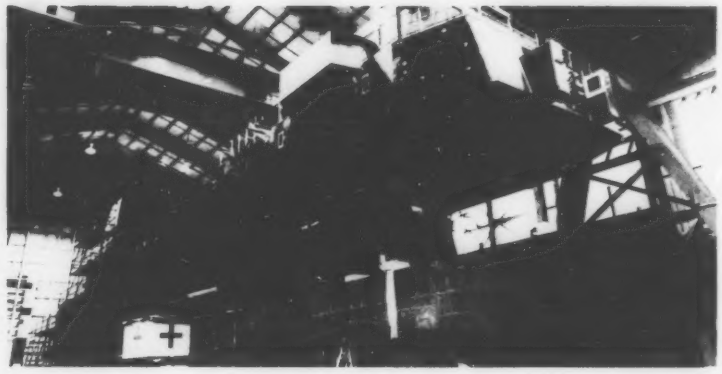
The industry can compete on a level playing field where participants are treated equally and it can compete on merit.
— Irving Group presentation
Halifax, Nova Scotia
January 2001

Shipconstructor product model for the 5000 m³ hopper dredger — *Liberty Island*

III

Financing and Investment Issues

The vision of a new shipbuilding policy should be to create "centres of excellence" throughout the country, ensuring modern, efficient shipbuilding facilities combined with well-placed incentives to shipowners to jump-start the rejuvenation of the Canadian commercial fleet.
— Combined presentation of Canadian Shipbuilding & Engineering Ltd. and The International Brotherhood of Boilermakers, Local 680
January 2001



In the absence of any subsidies directed to the Canadian shipbuilding industry, competitive financing and an attractive investment environment are critical requirements in any shipbuilding policy designed to combat predatory practices of foreign governments and their shipyards. This section of the report deals with four main areas:

- export credits
- extended-term financing
- Title XI financing
- tax transfer bareboating.

Export Credits

The existing Canadian shipbuilding policy includes export credit financing from the Export Development Corporation (EDC), a federal government Crown corporation. EDC's general financing terms and conditions are governed by the Understanding on Ships among members of the OECD. These terms and conditions are available to all members of OECD. As such, they provide no specific advantage to Canadian shipbuilders. In fact, as mentioned earlier, there is confusion over which guidelines apply.

Export credits are a bit of a hybrid. They are neither pure commercial loans nor are they soft or subsidized loans. They are somewhere in between. A fitting classification might be "commercially oriented loans." The interest rates are based on commercial reference points (e.g. U.S. Treasury bills for U.S. dollar loans), but can be fixed up-front before any disbursements are made on the loan. Under OECD guidelines, a CIRR is established every month and can be held for up to 120 days. If market conditions are such that interest rates are rising, the situation could be very advantageous for a borrower.

For instance, during 1999, interest rates were on the upswing. The CIRR rate on January 15, 1999, was 5.65 percent. By July, it reached 7.05 percent, an increase of 140 basis points. A smart buyer could have taken advantage of the situation and locked in the 5.65 percent. The rate has not been that low since. A lender would have had to fund the loan in the higher rate market conditions. This is not pure commercial lending. A pure commercial lender would protect itself against any funding risk by quoting a fixed rate at the time drawdown is made on the loan. Does it mean that the lender made a loss? Not necessarily, but it does mean that the lending margin was certainly squeezed. This type of situation presents itself from time to time in export credit situations.

Many countries that provide subsidies to their shipbuilding industry are also of the mind that they will provide the lowest possible interest rates permitted under OECD guidelines to foreign buyers. As just described above, this can result in further sizable compensation to benefit their shipbuilders and further disadvantage the Canadian industry. Based on prevailing rates, a saving of 100 basis points could reduce loan payments by close to 20 percent. Canada does not have a policy of automatically offering the lowest rate.

The subsidy mentality of foreign governments is alive and well today. Despite repeated announcements that such support would be discontinued at year-end 2000, the European Union Commission is reported in the February 2001 Schiff & Hafen Newsletter, *New Ships*, to be "considering scope for member states to give state subsidies of up to 21 percent on shipbuilding contracts to counter South Korean competition." Their existing levels of direct and indirect subsidization, often alleged to be in the range of 20 percent, have not been sufficient to stem the flow of orders to the South Koreans.

An article in the *New York Times* of February 1, 2001, titled "A Revival for Brazilian Shipyards," stated that the Brazilian government extended the repayment term on its loans for shipbuilding from 15 years to 20 years and reduced the interest rate from 6 percent to 4 percent. These are much better terms than Brazil offers in support of its well-known aircraft manufacturer, Embraer. Those terms were the subject of a much-publicized WTO dispute between Canada and Brazil that ended up ruling in Canada's favour.

Canada does not operate like many other countries. It does not have a policy of automatically providing the very best interest rates possible under OECD guidelines. EDC is expected by the Government of Canada to operate on a self-sustaining basis or, as described in the *Export Development Act*, in a "financially sound manner." As such, the Canadian export credit system is unique. As described above, many countries operate on the principal that they will provide the very best rates and terms that are allowable under the OECD arrangement notwithstanding that in some cases, support could provide very tangible extra benefits.

The shipbuilding industry needs a commitment from the Government of Canada to ensure that transactions are not lost on the basis of loan pricing or other terms and conditions prescribed by the OECD. Canada needs to be able to offer what other countries are offering — if, in fact, the borrower wants OECD terms and conditions.

The bottom line on OECD terms is that they are out of touch with the reality of the market. Ship buyers want to keep their debt-servicing costs low. This can be achieved most cost effectively by lenders extending

Plan long-term fleet requirements and space out construction to ensure a continuum of work for a limited work force.
— Robert G. Allan, Robert Allan Ltd. Vancouver, British Columbia January 2001

the terms of repayment. The OECD is not providing the type of financing terms that make capital goods affordable in their own countries. In Canada, for instance, consumers can readily access 20-year financing terms to buy recreational vehicles or boats. Such terms should be available to finance commercial vessels.

Glace Bay **— an MCDV (Maritime Coastal Defence Vessel). The series of MCDVs were built at Halifax shipyard, a division of Irving Shipbuilding Inc.**

Canadian Forces, photo by Sgt. Mike Bonin.

One of the factors working against extended-term financing in the OECD is that very few countries have a direct lending organization set up that compares to EDC. EDC has its own treasury department, which handles its funding requirements (its costs) for its lending portfolio very effectively. Most OECD countries operate loan guarantee programs that, by their nature, do not minimize funding costs. As a result, extended terms often mean extended costs to many OECD countries. Canada has the ability to lead the way in extended-term financing.

Extended-term Financing

One distinct advantage that EDC has over other export credit agencies and that it uses for the advantage of Canadian exporters is the ability to be a direct lender in commercial transactions. EDC has been very effective in helping Canadian exporters in project financing situations and in providing repayment terms that are more in sync with the useful life of a transaction. This ability has special application for the shipbuilding and industrial marine sector. Ships have a useful life of anywhere from 25 to 40 years. Repayment terms of 18 to 20 years are more in line with that expected life. The 12-year repayment term available from OECD may be attractive in situations where the selling price of the vessel has already been subsidized by 20–40 percent but it does not work in a Canadian situation where the vessel is not subsidized. Longer terms will lower the yearly debt amortization costs.

The situation is not unlike a home buyer trying to finance a new house with a 12-year amortization period. It may work for people with high incomes or with considerable equity, but it will not work for a lot of worthy buyers who have insufficient cash flow to pay off the house in 12 years but who nevertheless have good credit ratings. To demonstrate, the approximate principal and interest payment for a $150,000 mortgage at an interest rate of 6.5 percent with a 25-year amortization period is only $1000 per month. It becomes $1500 per month with a 12-year amortization. It can be argued that the shorter term is a better deal on a net present value basis because less interest is paid. The deciding factor is the required monthly payment — what counts most to the average house buyer is how much they can afford to pay. The same situation holds true in the ship-buying business. The shipowner wants to keep costs to a minimum so that the day rate will be competitive enough to produce a reasonable profit margin on an annual basis.

Extended-term financing of 18 years plus the 25 percent tariff on non-NAFTA vessels is an effective combination. The 18-year financing can reduce the front-end daily debt-servicing cost to a level that is competitive with the debt-servicing cost on the 40 percent subsidized foreign vessel that is supported by 12-year financing. Most importantly, this type of financing is classified as commercial market window financing and, as such, does not contravene OECD rules.

Table 2 — Effect of Using 18-year Financing to Combat Foreign Subsidies

	Canadian-build no subsidy	Foreign-build 40% subsidy	Foreign-build 20% subsidy
Material and labour cost	$60,000,000	$60,000,000	$60,000,000
Subtract subsidies	$0	$24,000,000	$12,000,000
Sales price	$60,000,000	$36,000,000	$48,000,000
Add: 25% Canadian tariff	$0	$ 9,000,000	$12,000,000
Final price to buyer	$60,000,000	$45,000,000	$60,000,000
Down payment (20%)	$12,000,000	$ 9,000,000	$12,000,000
Financed amount	$48,000,000	$36,000,000	$48,000,000
Loan conditions:			
Amortization period	18 years	12 years	12 years
Interest rate (OECD)	6.28%	6.28%	6.28%
Type of payment	Blended	Blended	Blended
Yearly debt-servicing cost	$12,300	$11,624	$15,498
Cost disadvantage ($)	$ 676	$0	$ 3,950
Cost disadvantage (%)	4.03%	0.00%	20.73%

amortization period. At the end of the 12-year term, the interest rate could be changed to then prevailing OECD rates. If taking such approaches causes EDC to fall outside the commercial window definition, then it would not be difficult for Canada to make a case for providing extended terms to help combat the foreign subsidies. If EDC is unable to provide the competitive financing needed, then consideration should be given to process the application on a national interest basis.

It is the National Partnership Project Committee's opinion that if EDC provided extended-term financing at competitive commercial rates for new builds or refurbished Canadian ships, considerable new business for Canadian shipyards would result.

The principal issues with extended-term financing are interest rates and creditworthiness of the buyer/borrower.

- **Interest rate (fees etc.):** There may be situations that in order for the Canadian debt-servicing cost to be competitive, the applicable interest rate will need to match the OECD rate (CIRR) that is available to the foreign competitor. This may be difficult for EDC to do on a strict commercial basis. An alternative is to structure the loan with a 12-year repayment term at CIRR with an 18-year

- **Creditworthiness of the buyer/borrower:** It is hoped that most potential buyers will meet EDC's lending criteria. However, much like the interest rate situation, there may be cases where the buyer may not meet EDC's basis lending criteria but it may be in Canada's national interest to consider the application.

Another situation could arise where a competitor is offering a greater amount of financing than Canada. It may be EDC's opinion that they only wish to provide financing for, say, 70 percent of the price of the vessel rather than the higher amount required by the borrower. The federal government, perhaps in cooperation with the applicable provincial government, could consider accepting the additional financing risk on a contingent liability basis.

Table 2 — Effect of Using 18-year Financing to Combat Foreign Subsidies

	Canadian-build no subsidy	Foreign-build 40% subsidy	Foreign-build 20% subsidy
Material and labour cost	$60,000,000	$60,000,000	$60,000,000
Subtract subsidies	$0	$24,000,000	$12,000,000
Sales price	$60,000,000	$36,000,000	$48,000,000
Add: 25% Canadian tariff	$0	$ 9,000,000	$12,000,000
Final price to buyer	$60,000,000	$45,000,000	$60,000,000
Down payment (20%)	$12,000,000	$ 9,000,000	$12,000,000
Financed amount	$48,000,000	$36,000,000	$48,000,000
Loan conditions:			
Amortization period	18 years	12 years	12 years
Interest rate (OECD)	6.28%	6.28%	6.28%
Type of payment	Blended	Blended	Blended
Daily debt-servicing cost	$12,300	$11,824	$15,765
Cost disadvantage ($)	$ 476	$0	$ 3,941
Cost disadvantage (%)	4.03%	0.00%	33.33%

It is the National Partnership Project Committee's opinion that if EDC provided extended-term financing at competitive commercial rates for new builds or refurbished Canadian ships, considerable new business for Canadian shipyards would result.

The principal issues with extended-term financing are interest rates and creditworthiness of the buyer/borrower.

- **Interest rate (fees etc.):** There may be situations that in order for the Canadian debt-servicing cost to be competitive, the applicable interest rate will need to match the OECD rate (CIRR) that is available to the foreign competitor. This may be difficult for EDC to do on a strict commercial basis. An alternative is to structure the loan with a 12-year repayment term at CIRR with an 18-year amortization period. At the end of the 12-year term, the interest rate could be changed to then prevailing OECD rates. If taking such approaches causes EDC to fall outside the commercial window definition, then it would not be difficult for Canada to make a case for providing extended terms to help combat the foreign subsidies. If EDC is unable to provide the competitive financing needed, then consideration should be given to process the application on a national interest basis.

- **Creditworthiness of the buyer/borrower:** It is hoped that most potential buyers will meet EDC's lending criteria. However, much like the interest rate situation, there may be cases where the buyer may not meet EDC's basis lending criteria but it may be in Canada's national interest to consider the application.

Another situation could arise where a competitor is offering a greater amount of financing than Canada. It may be EDC's opinion that they only wish to provide financing for, say, 70 percent of the price of the vessel rather than the higher amount required by the borrower. The federal government, perhaps in cooperation with the applicable provincial government, could consider accepting the additional financing risk on a contingent liability basis.

This industry must not be written off. It can and it must be revitalized to enable it to play its rightful part in contributing to the economy of this country.
— Wayne Butler, CAW/MWF, Local 20
St. John's, Newfoundland
December 2000

Another alternative to optimizing the amount of financing from Canada would be for the Government of Canada to provide a residual value guarantee to a lender that would ensure a certain value on the vessel (the lender's primary piece of security) throughout the life of the loan. This would be similar in nature to the insurance provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) on houses built by approved Canadian builders.

One proviso in the proposed ARNCC agreement of the OECD is that government-assisted loans and guarantees to domestic buyers of ships should be allowed provided they are no more favourable than permitted for foreign buyers. The principle is that domestic and foreign buyers would be treated in an equal manner. Such a proviso should be included in any financing provided by Canadian sources.

Title XI Financing

The United States government has stayed away from providing direct subsidies to its shipbuilders. Instead, it uses a very attractive financing program called Title XI, featuring repayment terms of up to 25 years as a tool to help its yards. This 25-year feature significantly reduces a borrower's daily debt-servicing cost from what it would cost under OECD terms. For instance, the daily cost of the OECD option could be 50 percent higher than the Title XI cost. Details are provided later on in this section. In a cash flow-sensitive industry like shipping, this advantage is large. Never mind that over the long run the borrower will pay more interest costs with Title XI. Given two equally competitive vessels, the borrower will take the one with the lower debt-servicing costs. This situation is no different from the one facing a consumer with limited cash flow who will always lease the vehicle with the lower monthly charge, given a choice between two similar products.

The Title XI program was originally established in 1936. It provides for a full faith and credit guarantee by the United States government for the purpose of promoting the growth and modernization of the U.S. merchant marine and U.S. shipyards. U.S. or foreign buyers are eligible for the support, as are U.S. shipyards for the purpose of financing advanced shipbuilding technology. Vessels eligible for support include the full range of commercial vessels, including offshore oil rigs and floating dry docks. The primary financing terms are as follows:

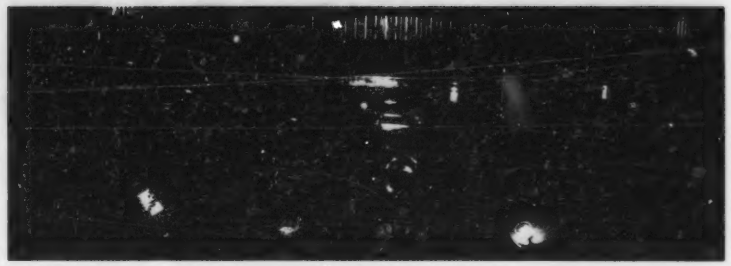
- repayment term — up to 25 years, either equal principal plus interest or equal blended payments of principal plus interest

- level of financing — up to 87.5 percent of the cost of the vessel
- interest rate — negotiated on a case-by-case basis using U.S. Treasury obligations as a benchmark
- term of interest rate — can be fixed for the entire term of the loan.

Despite the extended repayment feature, the program is essentially self-sustaining. This is because the interest rates and fees charged are commercial in nature. Following is a brief summary of applicable fees:

- interest rate — U.S. Treasuries of comparable average life plus a lending margin based on the creditworthiness of the borrower
- guarantee fee 0.25–0.5 percent during pre-delivery period — 0.5–1 percent annual fee, after delivery
- arrangement fee — 0.5 percent
- standby fee — details not available
- investigation fee — 0.5 percent on obligations up to $10 million ($50,000) plus 0.125 percent on all obligations in excess of $10 million
- agent's fee — determined case-by-case — only for transactions over $50 million.

The program was originally intended to cover U.S. domestic sales only, but was expanded in 1994 to cover export sales. There are some views from outside the shipbuilding industry that the Title XI program is not much of a threat to Canada. Proponents point to the limited number of export transactions — approximately a dozen or so — and that only two of those were to Canadian buyers. There is also the view that Title XI probably cannot compete with foreign subsidies, especially when the price competitiveness of the U.S. yards is considered. Upon further investigation, it was found that 14 export transactions were



financed between 1994 and 1999. **More importantly, the financing was tied to the sale of 30 units representing a total contract value of US$1.8 billion. This is business that Canadian yards could have won had they access to a financing program that competed with Title XI.** These results are dramatic proof that the low monthly debt-servicing cost produced by extended-term, non-subsidized financing can fight against foreign subsidies.

Canada is most vulnerable to the effects of Title XI financing because U.S. vessels enter Canada duty-free under the terms of NAFTA and because our government provides no subsidies to Canadian shipyards. Significant Canadian jobs have already been lost strictly because of Title XI financing and more are threatened. Many of the sales made with Title XI have to be considered as situations where Canada could have competed. In one situation, Secunda Atlantic Inc. and Secunda Marine Atlantic Ltd. purchased one vessel each from U.S. shipyards in 1996 and 1997 for a total cost of approximately $70 million to operate in the Atlantic offshore. Further orders and jobs would have been lost, had the Province of Nova Scotia not stepped up to provide guarantees competitive with Title XI. As a result, two supply vessels, *The Hawk* and *The Eagle* were built in Halifax. These two vessels are reputed by many to be the elite of the Atlantic offshore fleet.

The main feature of Title XI financing is the extended repayment term — up to 25 years. The actual cost of the loan is a base lending rate of a comparable U.S. Treasury rate (approximately 5.4 percent in February 2001 for 30-year Treasuries) plus a normal commercial lending margin, plus fees. The all-in lending rate is likely to be more than the prevailing OECD CIRR rate. As such, competing with Title XI is doable with existing financing mechanisms.

Table 3 compares the differences between three types of financing:

- 25-year Title XI financing
- 18-year extended-term financing
- 12-year OECD financing.

For ease of comparison, the same interest rate is used in each of the three scenarios. No fees are added. Repayment is on a blended basis — equal payment of principal plus interest. The results show that 25-year financing can produce a daily financing rate nearly 50 percent cheaper than the daily debt-servicing cost possible under OECD terms. The discrepancy between Title XI and 18-year financing is only 17 percent — if the rates are the same. In order to get the debt-servicing cost under the 18-year scenario down to the same as Title XI figures, the interest rate on Title XI financing would need to be almost 180 basis points higher than the 18-year financing.

The main points of this evaluation are as follows:

- Title XI interest rates, while relatively attractive, are not concessionary. Canada is well equipped through EDC's world-class treasury operation to fund loans at a competitive rate.
- Canadian yards are fully competitive with U.S. yards in terms of innovation, technology, labour costs, productivity and quality.

Table 3 — Daily Debt-servicing Costs: Title XI Versus 18-year Terms Versus 12-year OECD Terms

	U.S. Title XI financing 25 years	Extended terms 18 years	OECD terms 12 years to	Rate required on Title XI to be equivalent 18-year terms
Financed amount	$50,000,000	$50,000,000	$50,000,000	$50,000,000
Interest rate (OECD)	6.28%	6.28%	6.28%	8.04%
Type of payment	Blended	Blended	Blended	Blended
Daily debt-servicing cost	$11,025	$12,900	$16,507	$12,909
Additional daily cost ($)	$0	$1,875	$5,482	$9
Additional daily cost (%)	0.00%	17%	50%	0.07%

The main feature of Title XI financing is the extended repayment term — up to 25 years. The actual cost of the loan is a base lending rate of a comparable U.S. Treasury rate (approximately 5.4 percent in February 2001 for 30-year Treasuries) plus a normal commercial lending margin, plus fees. The all-in lending rate is likely to be more than the prevailing OECD CIRR rate. As such, competing with Title XI is doable with existing financing mechanisms.

Table 3 compares the differences between three types of financing:

- 25-year Title XI financing
- 18-year extended-term financing
- 12-year OECD financing.

For ease of comparison, the same interest rate is used in each of the three scenarios. No fees are added. Repayment is on a blended basis — equal payment of principal plus interest. The results show that 25-year financing can produce a daily financing rate nearly 50 percent cheaper than the daily debt-servicing cost possible under OECD terms. The discrepancy between Title XI and 18-year financing is only 17 percent — if the rates are the same. In order to get the debt-servicing cost under the 18-year scenario down to the same as Title XI figures, the interest rate on Title XI financing would need to be almost 180 basis points higher than the 18-year financing.

The main points of this evaluation are as follows:

- Title XI interest rates, while relatively attractive, are not concessionary. Canada is well equipped through EDC's world-class treasury operation to fund loans at a competitive rate.
- Canadian yards are fully competitive with U.S. yards in terms of innovation, technology, labour costs, productivity and quality.

Table 3 — Daily Debt-servicing Costs: Title XI Versus 18-year Terms Versus 12-year OECD Terms

	U.S. Title XI financing 25 years	Extended terms 18 years	OECD terms 12 years to	Rate required on Title XI to be equivalent 18-year terms
Financed amount	$50,000,000	$50,000,000	$50,000,000	
Interest rate (OECD)	6.2%			
Type of payment				ed
Daily debt-servicing cost				$12,000
Additional daily cost ($)	$0			
Additional daily cost (%)	0.00%			

RECOMMENDATIONS

(Note: All of the following recommendations conform to OECD guidelines.)

That the Government of Canada make it practice:

- not to lose a transaction to a competitor in circumstances where the competitor is offering non-concessionary financing to a creditworthy borrower, whether they are OECD terms, extended terms or Title XI
- in the case of direct competition with Title XI financing, to provide the support necessary to EDC to enable them to provide financing equivalent to Title XI
- in those cases where EDC is unable to accept the credit risk of a proposed borrower on their own and where a competitor is likely to do so, to seriously consider approval of the application on a national interest basis
- in situations where the amount of financing being considered by EDC is less than that being considered by a competitor, to agree to consider enhancing the credit on a national interest basis, with a guarantee to fill the gap between the EDC amount and the amount being considered by the competitor; an alternative to a loan guarantee could be a residual value guarantee on the vessel.

That the Government of Canada in addition agrees to:

- provide the necessary support to EDC to enable them to offer the best possible OECD interest rates and terms in situations where the borrower requests OECD export credits
- empower EDC with the responsibility of providing extended-term financing under their commercial market window to foreign and domestic buyers of Canadian-built ships
- provide the necessary support to EDC in situations where Canada is competing against subsidized shipyards to allow EDC to offer competitive interest rates and maximum financing amounts with up to 20-year repayment terms
- advise appropriate government departments and streamline processes to facilitate prompt processing of applications and quick turnaround.

- The United States' attitude toward Title XI financing with respect to credit assessment of the borrower appears to be commercial in nature and, as such, Canada should be able to compete directly in that area.

Title XI financing is a threat to Canadian yards. Canada is in danger of losing further sales to the U.S. unless it counters with a competitive financing product. Canadian buyers will be attracted to U.S.-built vessels, even though they may cost 10–20 percent more than Canadian builds, because the 25-year term can reduce daily debt-servicing costs by up to 50 percent.

Canada takes some comfort in the U.S. position that Title XI is commercial financing. Canada does not have to fear being pulled into a quasi-subsidy war. The extensive replacement of aging fleets planned in British Columbia and on the Great Lakes represents critical business prospects to Canadian shipyards. Canada should ensure that no business is lost to the United States on the basis of financing.

+4 +5

RECOMMENDATIONS

(Note: All of the following recommendations conform to OECD guidelines.)

That the Government of Canada make it practice:

- not to lose a transaction to a competitor in circumstances where the competitor is offering non-concessionary financing to a creditworthy borrower, whether they are OECD terms, extended terms or Title XI
- in the case of direct competition with Title XI financing, to provide the support necessary to EDC to enable them to provide financing equivalent to Title XI
- in those cases where EDC is unable to accept the credit risk of a proposed borrower on their own and where a competitor is likely to do so, to seriously consider approval of the application on a national interest basis
- in situations where the amount of financing being considered by EDC is less than that being considered by a competitor, to agree to consider enhancing the credit on a national interest basis, with a guarantee to fill the gap between the EDC amount and the amount being considered by the competitor; an alternative to a loan guarantee could be a residual value guarantee on the vessel.

That the Government of Canada in addition agrees to:

- provide the necessary support to EDC to enable them to offer the best possible OECD interest rates and terms in situations where the borrower requests OECD export credits
- empower EDC with the responsibility of providing extended-term financing under their commercial market window to foreign and domestic buyers of Canadian-built ships
- provide the necessary support to EDC in situations where Canada is competing against subsidized shipyards to allow EDC to offer competitive interest rates and maximum financing amounts with up to 20-year repayment terms
- advise appropriate government departments and streamline processes to facilitate prompt processing of applications and quick turnaround.

- The United States' attitude toward Title XI financing with respect to credit assessment of the borrower appears to be commercial in nature and, as such, Canada should be able to compete directly in that area.

Title XI financing is a threat to Canadian yards. Canada is in danger of losing further sales to the U.S. unless it counters with a competitive financing product. Canadian buyers will be attracted to U.S.-built vessels, even though they may cost 10–20 percent more than Canadian builds, because the 25-year term can reduce daily debt-servicing costs by up to 50 percent.

Canada takes some comfort in the U.S. position that Title XI is commercial financing. Canada does not have to fear being pulled into a quasi-subsidy war. The extensive replacement of aging fleets planned in British Columbia and on the Great Lakes represents critical business prospects to Canadian shipyards. Canada should ensure that no business is lost to the United States on the basis of financing.

Tax Transfer Bareboating

Bareboating is an age-old marine practice whereby an owner of a ship rents or charters that vessel to an operator. The practice recognizes the fact that there are two distinct groups of people in the shipping world — investors/owners and operators. Investors are interested in owning assets but not necessarily in operating them. Operators of course may not be interested in owning the assets.

Existing Canadian policy is preferential toward only one classification — the owner/operator. As such, the widespread marine practice of bareboating is discouraged, and therefore a large constituency of investors is denied an equal opportunity to purchase Canadian ships and stimulate the industry.

The change to the leasing rules will have an immediate impact on the order books of Canadian yards. We anticipate experiencing for the first time in several decades a backlog of work.
— Washington Group Presentation, Vancouver, British Columbia January 2001

The issue at hand is capital cost allowance (CCA). The existing shipbuilding policy allows straight-line depreciation of Canadian-built and Canadian-owned ships at the attractive rate of 33.33 percent over a four-year period (subject to the half-year rule in the year of acquisition). A key restriction is that the owner must also be the operator. **This is an excellent incentive that unfortunately is not being put into the hands of enough people who can use it.** Many operators in Canada are not in a financial position to take advantage of such a provision.

The nature of the shipping business is that profits are squeezed during the early years of owning a vessel because of debt-servicing costs. In Canada, there is also an issue with shipping rates. Unless these early-year debt-servicing costs are minimized, owner/operators experience tight cash flows and are not in a position to use the CCA. In addition, future purchases are often discouraged until such time, usually well into the life of the vessel, as they are generating reasonable profit margins. There are potential investors in Canada who have the financial strength to use the capital cost allowance and who are not interested in operating the vessels. The CCA allowance should be made available to those who can use it to help the shipbuilding industry.

Hand-in-hand with the above-described restriction on accelerated CCA are provisions in income tax legislation that preclude a ship owner from passing on the benefits of accelerated CCA in the form of lower debt-servicing costs to an operator through a lease arrangement.

Certain items are exempt from the above limitations:

- passenger vehicles, vans or pickup trucks, trucks or tractors that are designed for hauling freight on highways or trailers designed for hauling freight and to be hauled under normal operating conditions by such a truck or tractor
- vessel mooring spaces
- railway cars.

Direct competitors to the shipping industry (trucks and railway cars) are eligible to have CCA benefits passed on

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- remove the restriction in the existing policy that stipulates that the accelerated CCA can be used only by Canadian owners/operators, and allow it to be used by either Canadian owners or Canadian operators; this will put the accelerated CCA in the hands of more investors who can use it and stimulate the purchase of new builds in Canada
- include ships as an exemption under subsection 1100 (1.1 and 1.2) of the *Income Tax Act* so that the benefits of accelerated CCA can be passed along to Canadian operators through bareboating arrangements as it is through leasing arrangements with its direct competitors, trucks and railway cars
- include ships as an exemption under the appropriate subsection of the *Income Tax Act* so that any lease payments made to U.S. lessors would be exempt from withholding tax.

through leasing arrangements — **without any requirement for the items to be built in Canada.** The allowable CCA for trucks is 40 percent (tractors) and 30 percent (trailers) and for rail cars is 13 percent, on a declining balance basis. Canadian-made ships should certainly be eligible for exemption. The industry is plagued by international subsidies and blocked from making sales to the United States and should not be further disadvantaged by domestic policies.

Another option that facilitates the purchase of capital goods is the U.S. leverage lease. Under this arrangement, U.S. investors (lessors) are able to pass on significant tax advantages to operators (lessees) in the form of lower debt-servicing payments. This has been a particularly effective way for Canadian operators to finance the purchase of aircraft.

It is significant to note that the federal government and provinces share a common tax regime for corporations. Subsequently, these tax initiatives with respect to CCA will be shared two thirds by the federal government and one third by the provincial governments.

Planes, trains and automobiles are benefiting from the above tax treatments. A strong argument exists to also have this same tax treatment apply to ships. In notes for remarks by Gerard Lalonde, Senior Chief, Tax Policy Branch, Department of Finance on June 15, 2000, it is stated: "The few exceptions to this provision (i.e. section 1100 1.1 and 1.2) have been provided in recognition that the CCA rate is not accelerated vis-à-vis economic depreciation or *to address problems unique to particular industries."* The shipbuilding industry certainly qualifies on the latter count, witness the *Jones Act* and widespread subsidies.

Following is a common sense example of what the impact would be on deferring taxes under the existing rules for a foreign vessel (15 percent depreciation on a declining balance basis) and under a proposed change for one built in Canada (depreciation of 25 percent per year on a straight-line basis). Assuming a cost of $100 million for the

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- remove the restriction in the existing policy that stipulates that the accelerated CCA can be used only by Canadian owners/operators, and allow it to be used by either Canadian owners or Canadian operators; this will put the accelerated CCA in the hands of more investors who can use it and stimulate the purchase of new builds in Canada
- include ships as an exemption under subsection 1100 (1.1 and 1.2) of the *Income Tax Act* so that the benefits of accelerated CCA can be passed along to Canadian operators through bareboating arrangements as it is through leasing arrangements with its direct competitors, trucks and railway cars
- include ships as an exemption under the appropriate subsection of the *Income Tax Act* so that any lease payments made to U.S. lessors would be exempt from withholding tax.

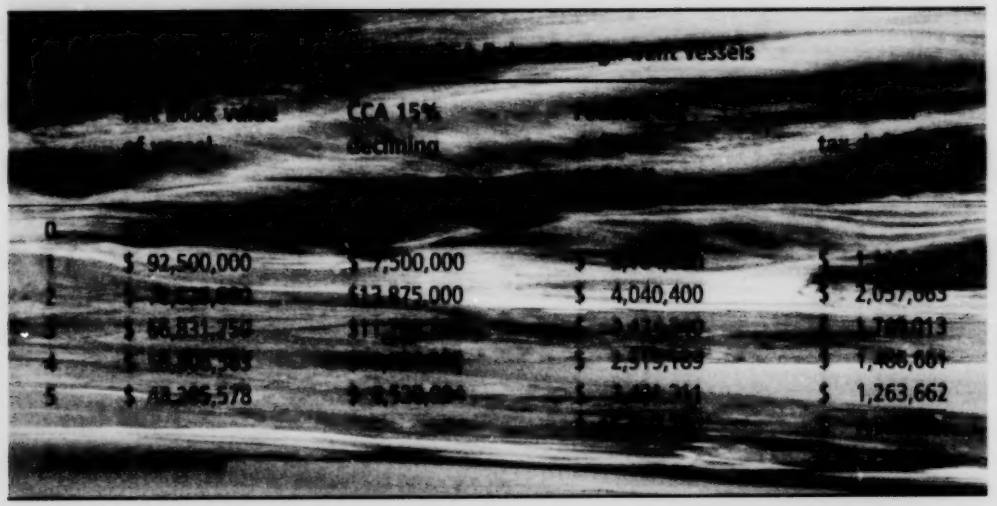
through leasing arrangements — **without any requirement for the items to be built in Canada.** The allowable CCA for trucks is 40 percent (tractors) and 30 percent (trailers) and for rail cars is 13 percent, on a declining balance basis. Canadian-made ships should certainly be eligible for exemption. The industry is plagued by international subsidies and blocked from making sales to the United States and should not be further disadvantaged by domestic policies.

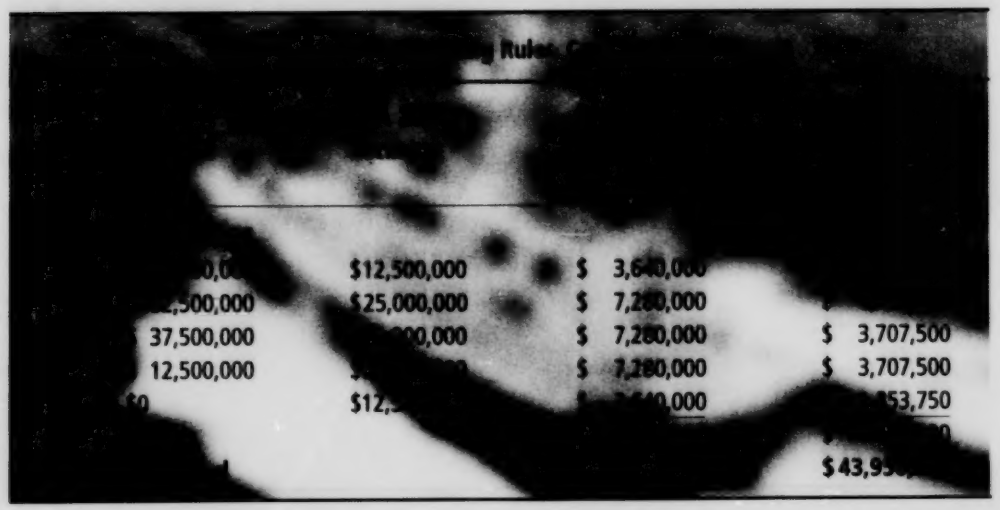
Another option that facilitates the purchase of capital goods is the U.S. leverage lease. Under this arrangement, U.S. investors (lessors) are able to pass on significant tax advantages to operators (lessees) in the form of lower debt-servicing payments. This has been a particularly effective way for Canadian operators to finance the purchase of aircraft.

It is significant to note that the federal government and provinces share a common tax regime for corporations. Subsequently, these tax initiatives with respect to CCA will be shared two thirds by the federal government and one third by the provincial governments.

Planes, trains and automobiles are benefiting from the above tax treatments. A strong argument exists to also have this same tax treatment apply to ships. In notes for remarks by Gerard Lalonde, Senior Chief, Tax Policy Branch, Department of Finance on June 15, 2000, it is stated: "The few exceptions to this provision (i.e. section 1100 1.1 and 1.2) have been provided in recognition that the CCA rate is not accelerated vis-à-vis economic depreciation or *to address problems unique to particular industries.*" The shipbuilding industry certainly qualifies on the latter count, witness the *Jones Act* and widespread subsidies.

Following is a common sense example of what the impact would be on deferring taxes under the existing rules for a foreign vessel (15 percent depreciation on a declining balance basis) and under a proposed change for one built in Canada (depreciation of 25 percent per year on a straight-line basis). Assuming a cost of $100 million for the





Canadian vessel and a labour content of 45 percent, an additional $21.2 million of taxes would be deferred under the proposed scenario. However, the benefits of creating 900 new jobs would create direct personal income tax revenues of approximately $18 million over the first two years. By adding to the benefit side the net present value of the personal taxes over the five-year period, the indirect job spinoffs, the savings in Employment Insurance and welfare payments, the benefits surely outweigh the costs of deferring tax, as shown in the accompanying table. As well, there is the added benefit of the income taxes that will be received in year six and onward.

For ease of reference, a CCA of 25 percent straight-line depreciation is used for the Canadian-build vessel so that full write-off is achieved in five years. This compares with 40 percent for tractors, 30 percent for trailers and 13 percent for rail cars, on a declining balance basis.

The difference in tax deferred between the above two scenarios (five years) is $21,221,512.

The estimated direct personal tax benefit from labourers ($45,000,000 x 40% over two years) is $18,000,000.

The difference between the two scenarios exclusive of savings on Employment Insurance, welfare, indirect jobs and net present value calculations on personal taxes is $3,221,512.

Table 4 — Existing CCA Rules, Foreign-built Vessels

Year	Net book value of vessel	CCA 15% declining	Federal tax deferred (0.2912)	Provincial tax deferred (0.1483)
0	$100,000,000			
1	$ 92,500,000	$ 7,500,000	$ 2,184,000	$ 1,112,250
2	$ 78,625,000	$13,875,000	$ 4,040,400	$ 2,057,663
3	$ 66,831,250	$11,793,750	$ 3,434,340	$ 1,749,013
4	$ 56,806,563	$10,024,688	$ 2,919,189	$ 1,486,661
5	$ 48,285,578	$ 8,520,984	$ 2,481,311	$ 1,263,662
			$ 15,059,240	$ 7,669,249
Total tax deferred				**$ 22,728,488**

Table 5 — Proposed Leasing Rules, Canadian-built Vessels

Year	Net book value of vessel	CCA 25% declining	Federal tax deferred (0.2912)	Provincial tax deferred (0.1483)
0	$100,000,000			
1	$ 87,500,000	$12,500,000	$ 3,640,000	$ 1,853,750
2	$ 62,500,000	$25,000,000	$ 7,280,000	$ 3,707,500
3	$ 37,500,000	$25,000,000	$ 7,280,000	$ 3,707,500
4	$ 12,500,000	$25,000,000	$ 7,280,000	$ 3,707,500
5	$0	$12,500,000	$ 3,640,000	$ 1,853,750
			$ 29,120,000	$ 14,830,000
Total tax deferred				**$ 43,950,000**

Canadian vessel and a labour content of 45 percent, an additional $21.2 million of taxes would be deferred under the proposed scenario. However, the benefits of creating 900 new jobs would create direct personal income tax revenues of approximately $18 million over the first two years. By adding to the benefit side the net present value of the personal taxes over the five-year period, the indirect job spinoffs, the savings in Employment Insurance and welfare payments, the benefits surely outweigh the costs of deferring tax, as shown in the accompanying table. As well, there is the added benefit of the income taxes that will be received in year six and onward.

For ease of reference, a CCA of 25 percent straight-line depreciation is used for the Canadian-build vessel so that full write-off is achieved in five years. This compares with 40 percent for tractors, 30 percent for trailers and 13 percent for rail cars, on a declining balance basis.

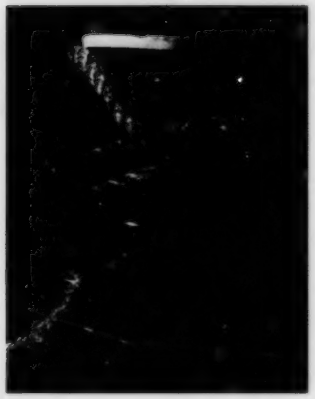
The difference in tax deferred between the above two scenarios (five years) is $21,221,512.

The estimated direct personal tax benefit from labourers ($45,000,000 x 40% over two years) is $18,000,000.

The difference between the two scenarios exclusive of savings on Employment Insurance, welfare, indirect jobs and net present value calculations on personal taxes is $3,221,512.

III

Training



Training is a critical issue in this industry. The competition for qualified engineers and tradespersons is fierce. The downturn faced by this industry in the past five years has attracted few if any new young shipbuilders to the industry. The work force in the shipbuilding industry is of an advanced age. In the next five to ten years, a significant number of planned retirements that will worsen the problem will take effect.

In the past ten years, the technological revolution dramatically impacted this industry. Increasing competitiveness and productivity cannot be done with automation alone. The in-house work force must be trained to efficiently operate the new tools. This has added a significant training burden and cost on an already burdened industry that is doing its best to battle foreign subsidies. The problem is highlighted by the fact that government assistance in training is normally available only to those without jobs and on Employment Insurance.

Canada is not without facilities for training. Canadian tax dollars have equipped some fine institutions to produce qualified tradespersons for the marine industry. The irony is that because of the lack of work in Canada, these same tax dollars are training young Canadians who provide the benefit of their skills and knowledge to our competitors in the United States. While we must accept a certain amount of "brain drain" in the marketplace, the migration of whole graduating classes south of the border is unacceptable.

While Human Resources Development Canada (HRDC) has responsibility in the training area, we understand that much of the responsibility for training in the workplace now resides with the provinces. While both will have a role, we foresee a very important role for the provinces in assisting with this problem. What is of concern is that the training issues are dealt with quickly. It would be a shame to see assistance to the industry denied over jurisdictional disputes.

RECOMMENDATIONS

That provincial governments take a strong lead in the areas of training for which they have responsibility.

That Human Resources Development Canada clearly state those areas where it can give advice and assistance.

That the industry work with Human Resources Development Canada to establish a sector council to look at skill needs and training requirements of the industry on a continuing basis.

111

Training

Training is a critical issue in this industry. The competition for qualified engineers and tradespersons is fierce. The downturn faced by this industry in the past five years has attracted few if any new young shipbuilders to the industry. The work force in the shipbuilding industry is of an advanced age. In the next five to ten years, a significant number of planned retirements that will worsen the problem will take effect.

In the past ten years, the technological revolution dramatically impacted this industry. Increasing competitiveness and productivity cannot be done with automation alone. The in-house work force must be trained to efficiently operate the new tools. This has added a significant training burden and cost on an already burdened industry that is doing its best to battle foreign subsidies. The problem is highlighted by the fact that government assistance in training is normally available only to those without jobs and on Employment Insurance.

Canada is not without facilities for training. Canadian tax dollars have equipped some fine institutions to produce qualified tradespersons for the marine industry. The irony is that because of the lack of work in Canada, these same tax dollars are training young Canadians who provide the benefit of their skills and knowledge to our competitors in the United States. While we must accept a certain amount of "brain drain" in the marketplace, the migration of whole graduating classes south of the border is unacceptable.

While Human Resources Development Canada (HRDC) has responsibility in the training area, we understand that much of the responsibility for training in the workplace now resides with the provinces. While both will have a role, we foresee a very important role for the provinces in assisting with this problem. What is of concern is that the training issues are dealt with quickly. It would be a shame to see assistance to the industry denied over jurisdictional disputes.

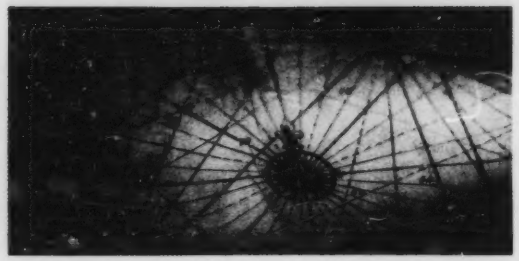
RECOMMENDATIONS

That provincial governments take a strong lead in the areas of training for which they have responsibility.

That Human Resources Development Canada clearly state those areas where it can give advice and assistance.

That the industry work with Human Resources Development Canada to establish a sector council to look at skill needs and training requirements of the industry on a continuing basis.

Innovation and Competitiveness



The waters within and surrounding Canada present fabulous opportunities for the development and application of marine technology.
— Allied Shipbuilding Ltd.
North Vancouver,
British Columbia
January 2001

Shipbuilding in Canada is an innovative industry that uses advanced computer design and engineering technology as well as state-of-the-art automated production equipment in its yards. **There is more computer technology incorporated into the design and function of the typical ship than on the most sophisticated commercial aircraft.** By definition, shipbuilding is a high-tech industry; future successes will depend on Canada's ability to stay in the forefront. Notwithstanding, the National Partnership Project Committee was unable to find any evidence that the shipbuilding industry had been able to take advantage of federal research and development funding in the past ten years.

To be fair, there were few attempts made by the industry. On those occasions where enquiries were made, the project did not meet the program criteria. Shipbuilders who presented to the panel were unanimous in the need for a research and development program that recognizes the needs of their industry, which has a high level of innovation and technology.

The federal government provides research and development assistance to Canadian industry in two ways:

- The Scientific Research and Economic Development (SR&ED) tax credit system is available to any Canadian company that applies and meets the qualification criteria. It is designed to assist and encourage business, particularly small start-up businesses. As little as two years ago, the system appeared to be in disarray. The qualification process, as reported at the National Partnership Project presentations, was inordinately complicated, and the audit procedures were overly complex, adversarial and time consuming. This observation was corroborated by the Canadian Advanced Technology Association at meetings between Canadian industry and the Canadian Customs and Revenue Agency (CCRA) (then Revenue Canada) in Vancouver in the summer of 1999. They concluded that the system fell far short of Canadian

industry's needs and required a major overhaul. It is understood that CCRA undertook to review the program with the goal of speeding up and simplifying the application, audit and approval procedures.

- Technology Partnerships Canada (TPC) is an Industry Canada-sponsored program to provide research and development assistance targeted at aerospace and defence as well as enabling technologies in innovation and the environment. Support provided under TPC is repayable, and TPC may negotiate a royalty payment on future sales of the developed product. It is a competitive program with a lead time of some six to nine months. Approximately 60 percent of TPC funding is being spent in the aerospace and defence sector. The remainder is earmarked in two other areas: innovative technologies and environmental tech–nologies. There is no scope for participation by the shipbuilding industry in TPC.

The purchase of a ship is a major capital outlay. Front-end design and engineering developmental costs are high. A program designed to benefit the shipbuilding industry should be directed more toward the development and industrial process side of the research and development equation. The national shipbuilding program in the United States is viewed as a good example. This program looks at product design and material technologies, shipyard production process technologies, facilities and tooling and environmental technologies.

For whatever reason, it is clear that the shipbuilding industry to date has not successfully accessed the present research and development programs of the federal government, and these programs are not suited to the requirements of the shipbuilding industry.

For reference purposes, the OECD, in its proposed ARNCC document, recognizes that research and development as well as new technologies are increasingly playing a pivotal role in the shipbuilding industry, both in the development of high performance ships and in ship construction itself. As a result, research and development activities under a new shipbuilding agreement are expected to be permitted *generously*. The following aid intensities were prescribed in the ARNCC document — expressed as a percentage of eligible costs:

- fundamental research — 100 percent
- basic industrial research related to safety and the environment — 75 percent
- basic industrial research — 50 percent
- applied research — 35 percent
- development — 25 percent.

A provision for government aid was also included to cover the cost of measures for the exclusive benefit of workers who lose their jobs or benefits as a result of shipyards closing.

RECOMMENDATION

That the Government of Canada enhance eligibility of the shipbuilding industry to participate in program areas that the federal government has identified as a leading priority, namely technological innovation. Ministerial direction should be given to sponsors of the existing programs to meet with industry and make recommendations on how present research and development programs should be modified.

There is considered to be significant scope to advance the Canadian shipbuilding through improved technology and innovation.

industry's needs and required a major overhaul. It is understood that CCRA undertook to review the program with the goal of speeding up and simplifying the application, audit and approval procedures.

- Technology Partnerships Canada (TPC) is an Industry Canada-sponsored program to provide research and development assistance targeted at aerospace and defence as well as enabling technologies in innovation and the environment. Support provided under TPC is repayable, and TPC may negotiate a royalty payment on future sales of the developed product. It is a competitive program with a lead time of some six to nine months. Approximately 60 percent of TPC funding is being spent in the aerospace and defence sector. The remainder is earmarked in two other areas: innovative technologies and environmental tech–nologies. There is no scope for participation by the shipbuilding industry in TPC.

The purchase of a ship is a major capital outlay. Front-end design and engineering developmental costs are high. A program designed to benefit the shipbuilding industry should be directed more toward the development and industrial process side of the research and development equation. The national shipbuilding program in the United States is viewed as a good example. This program looks at product design and material technologies, shipyard production process technologies, facilities and tooling and environmental technologies.

For whatever reason, it is clear that the shipbuilding industry to date has not successfully accessed the present research and development programs of the federal government, and these programs are not suited to the requirements of the shipbuilding industry.

For reference purposes, the OECD, in its proposed ARNCC document, recognizes that research and development as well as new technologies are increasingly playing a pivotal role in the shipbuilding industry, both in the development of high performance ships and in ship construction itself. As a result, research and development activities under a new shipbuilding agreement are expected to be permitted *generously*. The following aid intensities were prescribed in the ARNCC document — expressed as a percentage of eligible costs:

- fundamental research — 100 percent
- basic industrial research related to safety and the environment — 75 percent
- basic industrial research — 50 percent
- applied research — 35 percent
- development — 25 percent.

A provision for government aid was also included to cover the cost of measures for the exclusive benefit of workers who lose their jobs or benefits as a result of shipyards closing.

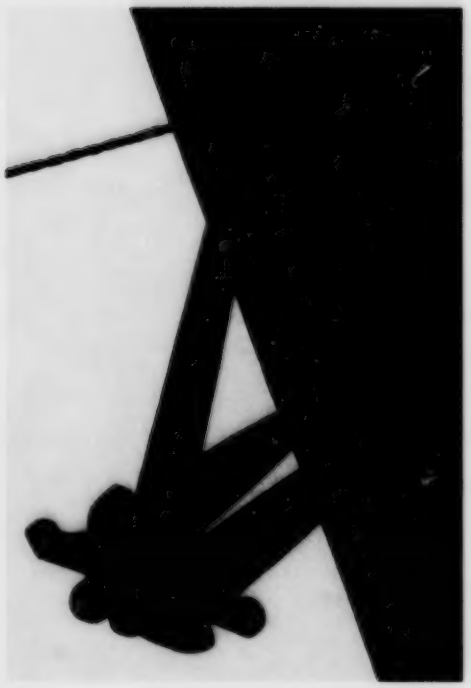
RECOMMENDATION

That the Government of Canada enhance eligibility of the shipbuilding industry to participate in program areas that the federal government has identified as a leading priority, namely technological innovation. Ministerial direction should be given to sponsors of the existing programs to meet with industry and make recommendations on how present research and development programs should be modified.

There is considered to be significant scope to advance the Canadian shipbuilding through improved technology and innovation.

Offshore Resources — Optimizing Canadian Economic Benefits

We have an oil industry off the coast here . . . we should take advantage of it. We have a real opportunity. And if we miss this one, by gracious, shame on us.
— J. D. Irving
Saint John, New Brunswick
December 2000



Atlantic Canada holds outstanding potential in the offshore oil and gas industry. Close to $1 billion has been invested in the area to date. Expectations are that upward of $55 billion could be spent over the next 20 years. There are possibilities of similar development off the British Columbia coast in the coming years. This translates into tremendous opportunities for the Canadian shipbuilding and marine industry. In fact, the future success of Canadian shipyards is very much tied to Canada's ability to optimize the benefits from these resources. If Canadian shipyards are able to contract $2 billion worth of business over the next ten years at roughly $200 million per year, they will have close to one third of the total business required to keep existing yards viable.

Canadian yards have the capabilities to compete in the offshore business. They need some initial help in moving along the learning curve to be able to produce components more efficiently.

An excellent example of a country that faced the same prospects some ten years ahead of us is Norway. This country spent some time developing a revised shipbuilding policy, which was published in 1989. The policy has been very successful. The country has developed world-class expertise in the offshore oil and gas business. The Norwegian content went from approximately 20 percent in early projects to over 80 percent in later ones. It is estimated that direct employment in the industry is over 70,000 jobs.

A key to their success is the licensing process, which was used to encourage foreign investors to seriously consider the impact of their operations on the Norwegian economy.

The following excerpt from section 4.2 of their booklet titled *FACT SHEET: The Norwegian Continental Shelf 1989* is an example of how a "carrot" could similarly be used to advance Canadian interests:

> *A number of other conditions surrounding the applicant will also be ascribed weight. One important additional criterion is to what extent the applicant contributes to strengthening the Norwegian economy, industrial growth and employment, including to what extent the applicant has availed itself of Norwegian goods and services in Norway and abroad.*

In addition to the licensing lever, foreign investors were required to use Norwegian supply companies, provided that they were competitive in the critical areas of price, quality and delivery. The government of Norway then placed the responsibility for optimizing Norwegian participation in the offshore oil business with Statoil, the state oil company. Statoil, through the licensing process, made the final decisions regarding the supply of goods and services on those fields where they had a major interest.

With a sustainable business environment, we will work productively. We will continuously improve as we have done before.
— Irving Group presentation
Saint John, New Brunswick
December 2000

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada, working with the provinces and industry, find ways to optimize Canadian industrial benefits through partnerships with foreign companies that are harvesting Canadian marine and offshore resources.

That the various participants in the industrial marine and shipbuilding sector combine forces and undertake initiatives to clearly demonstrate their capabilities and competitiveness to the oil and gas industry and to provincial and federal government officials.

That industry present a comprehensive plan to federal and provincial governments on the role governments can play in optimizing economic benefits to the industry.

Towers at Saint John Shipbuilding Inc. for the Hibernia Project.

The following excerpt from section 4.2 of their booklet titled *FACT SHEET: The Norwegian Continental Shelf 1989* is an example of how a "carrot" could similarly be used to advance Canadian interests:

> *A number of other conditions surrounding the applicant will also be ascribed weight. One important additional criterion is to what extent the applicant contributes to strengthening the Norwegian economy, industrial growth and employment, including to what extent the applicant has availed itself of Norwegian goods and services in Norway and abroad.*

In addition to the licensing lever, foreign investors were required to use Norwegian supply companies, provided that they were competitive in the critical areas of price, quality and delivery. The government of Norway then placed the responsibility for optimizing Norwegian participation in the offshore oil business with Statoil, the state oil company. Statoil, through the licensing process, made the final decisions regarding the supply of goods and services on those fields where they had a major interest.

With a sustainable business environment, we will work productively. We will continuously improve as we have done before.
— Irving Group presentation
Saint John, New Brunswick
December 2000

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada, working with the provinces and industry, find ways to optimize Canadian industrial benefits through partnerships with foreign companies that are harvesting Canadian marine and offshore resources.

That the various participants in the industrial marine and shipbuilding sector combine forces and undertake initiatives to clearly demonstrate their capabilities and competitiveness to the oil and gas industry and to provincial and federal government officials.

That industry present a comprehensive plan to federal and provincial governments on the role governments can play in optimizing economic benefits to the industry.

Towers at Saint John Shipbuilding Inc. for the Hibernia Project.

III

Federal Procurement

The existing policy states that any additions or replacements to the Canadian fleet will be sourced in Canada. This is a critical element in a policy designed to counter foreign subsidies and unfair trade practices. It is fully supported by the Canadian shipbuilding industry. However, there are concerns about recent exceptions to the policy and concerns that further compromises are being considered.

The industry believes that exceptions to the policy are unnecessary. The most recent example was the announcement in May 2000 that a used ferry was purchased by Marine Atlantic Ltd. for the North Sydney–Port-aux-Basques route. Federal officials purchased an 11-year-old vessel, *Stena Challenger*, from Europe for US$58 million, or approximately C$87 million. By the time the vessel is brought up to safety standards (SOLAS 94) and the docking facilities are altered to accommodate the vessel, upward of $100 million will have been spent. The 25 percent tariff applicable to foreign vessels represents another $17 million. Unfortunately, this revenue was forgone because Marine Atlantic had a remission order.

By the time this vessel gets to work, it will be 12 years old and almost halfway through its useful life. The total cost will be roughly the same as what it cost to build the *Caribou* in Canada 12 years ago. At today's cost, a brand-new ferry with a 25-year useful life could be built in Canada based on a proven design and within a two-year period for approximately $160 million. More importantly, more than $70 million of direct labour costs could have been generated. The personal taxes on that income and on the indirect jobs created would easily make up the difference between the cost of a new vessel and a used one. Factor in the savings on maintenance costs, operating costs and environmental issues and there was no justification for going offshore. The reason given for the exception was that there were time constraints — that the increase in demand for

ferry services was unforeseen and that a larger ferry was needed urgently. An alternative would have been to lease for a season or two while the new one was being built in Canada. No consultations were made with the shipbuilding industry on the issue.

The previous situation should not have happened. Subsidized foreign shipyards are taking contracts from Canadian business. Canada turns around and buys one of their used vessels at the expense of Canadian jobs. There are clearly some misperceptions in the Ottawa interdepartmental community that Canadian shipyards are not competitive. There are views that sole sourcing from Canadian yards is not the way to go. These misperceptions need to be corrected. Canadian shipbuilders are fully competitive in areas that they control — labour costs, productivity and quality. Facts support this opinion. The yards should not be judged in areas where they do not have a say — subsidies and trade policy. Strong leadership from the federal government is needed to set the record straight and to build enthusiasm and support for an industry that is battling unprecedented international obstacles.

Until the negative effects of international subsidies and the *Jones Act* can be countered, the Canadian shipbuilding industry must benefit from federal government procurement for the Canadian Navy and the Coast Guard. Government procurement therefore must remain a critical element of any future Canadian shipbuilding policy. Between federal procurement and the offshore oil and gas business, it is estimated that some $300–350 million per year of work from these sources will be required to maintain Canadian yards to a commercially viable capacity.

We will have work and we will be building ships at a relative cost as good as anywhere in the world.

— Alan Thoms, Canadian Shipbuilding & Engineering Ltd. St. Catharines, Ontario January 2001

At $150–200 million per year over a 15-year period, a total federal procurement budget of $2.25–3 billion will be required to sustain the industry. This is doable. Projects now being seriously considered by the Navy and Coast Guard are worth close to $5 billion. The challenge is to accelerate these programs and to phase them so there is a smooth annual expenditure of funds, which will have to be made in any event to sustain the Canadian government fleets. Deferring procurement with the resulting impact of a very large increase in spares, repair and overhaul costs may not save money over the longer term. The government will be moving to full accrual accounting for the management of its major capital assets effective April 1, 2001. This revised methodology of accounting should force a more balanced approach in looking at the long-term costs of vessel ownership and the advantages of maintaining a relatively modern fleet.

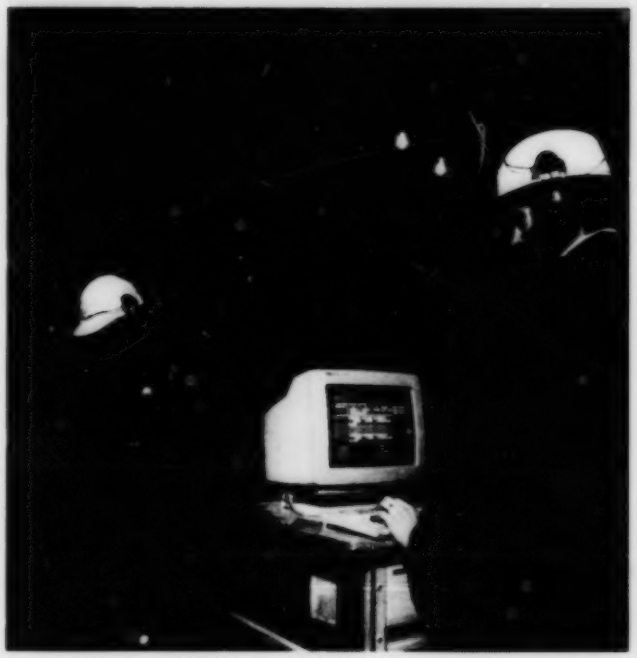
Computer aided plate edge cutting machine for steel.

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- recommit to the policy of procuring, refitting and overhauling in Canada
- eliminate the peaks and valleys of procurement for the Navy and the Coast Guard through more effective forward planning and thereby keep order books and employment levels more consistent over the longer term
- bring the impact of accrual accounting to bear on long-term vessel planning and management in the federal government as a means to assisting in making cost-effective decisions in vessel acquisition and management over the longer term.

In the mid to longer term, we see that the offshore oil industry will develop in B.C.'s northwest. With this development will come a strong demand for a wide range of vessels. . . . If BC has an efficient and commercial shipbuilding industry, there should be no question that these vessels will be supplied by B.C. builders.
— John Sanderson, Point Hope Shipyard
Vancouver, British Columbia
January 2001



The difficulty in past years regarding procurement for the Navy and Coast Guard is that it has been inconsistent — more like boom-or-bust. Shipyards gear up for major contracts like the frigate program, expand their operations, modernize their facilities, invest in new equipment, and hire and train a large work force. When the contract is finished, there is not enough work to keep their expanded facilities in operation, and they have to scale back operations and lay off large numbers of employees. A more managed approach to procurement, with the needs of the industry in mind, should result in major advantages for both the government and the industry.

The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (SCONDVA) made several recommendations that the National Partnership Project Committee believes are pertinent to the shipbuilding industry. SCONDVA recommended that the government acknowledge the role of industry in the procurement process. The shipbuilding industry is part of the defence industrial base. It therefore follows that the protection of this base is important to the defence of Canada. Involving industry in the federal procurement process by utilizing its resources and thereby assisting in its viability is considered a prudent role for government.

SCONDVA also recommended that the Department of National Defence should move quickly to acquire new Canadian-built supply vessels for the Navy. The National Partnership Project Committee endorses this recommendation, and goes one step further in recommending that the federal government should move quickly to fund and replace outdated government fleet vessels as well.

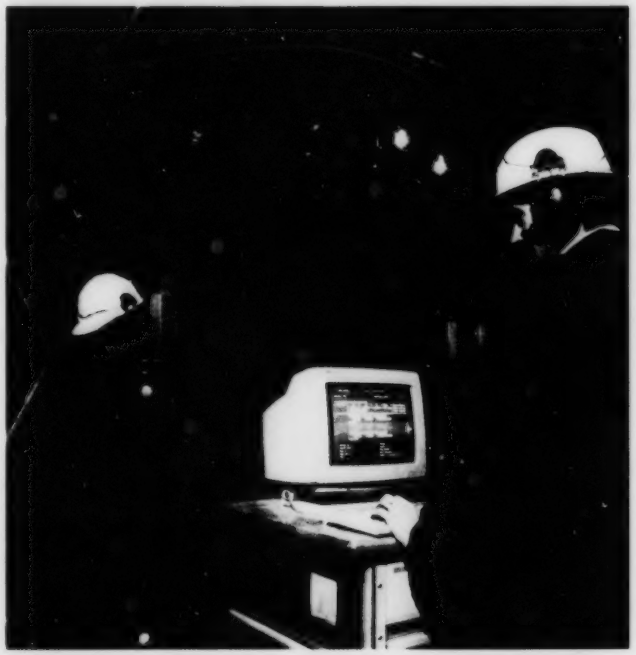
RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- **recommit to the policy of procuring, refitting and overhauling in Canada**
- **eliminate the peaks and valleys of procurement for the Navy and the Coast Guard through more effective forward planning and thereby keep order books and employment levels more consistent over the longer term**
- **bring the impact of accrual accounting to bear on long-term vessel planning and management in the federal government as a means to assisting in making cost-effective decisions in vessel acquisition and management over the longer term.**

In the mid to longer term, we see that the offshore oil industry will develop in B.C.'s northwest. With this development will come a strong demand for a wide range of vessels. . . . If BC has an efficient and commercial shipbuilding industry, there should be no question that these vessels will be supplied by B.C. builders.

— John Sanderson, Point Hope Shipyard
Vancouver, British Columbia
January 2001



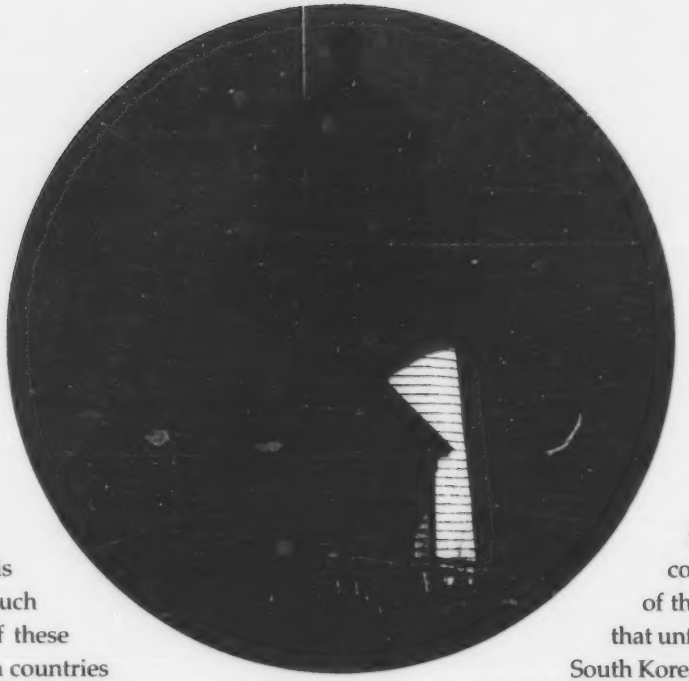
The difficulty in past years regarding procurement for the Navy and Coast Guard is that it has been inconsistent — more like boom-or-bust. Shipyards gear up for major contracts like the frigate program, expand their operations, modernize their facilities, invest in new equipment, and hire and train a large work force. When the contract is finished, there is not enough work to keep their expanded facilities in operation, and they have to scale back operations and lay off large numbers of employees. A more managed approach to procurement, with the needs of the industry in mind, should result in major advantages for both the government and the industry.

The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (SCONDVA) made several recommendations that the National Partnership Project Committee believes are pertinent to the shipbuilding industry. SCONDVA recommended that the government acknowledge the role of industry in the procurement process. The shipbuilding industry is part of the defence industrial base. It therefore follows that the protection of this base is important to the defence of Canada. Involving industry in the federal procurement process by utilizing its resources and thereby assisting in its viability is considered a prudent role for government.

SCONDVA also recommended that the Department of National Defence should move quickly to acquire new Canadian-built supply vessels for the Navy. The National Partnership Project Committee endorses this recommendation, and goes one step further in recommending that the federal government should move quickly to fund and replace outdated government fleet vessels as well.

III

Tariffs



Existing Canadian policy stipulates that a duty of 25 percent must apply to most non-NAFTA vessels imported into the country. There is one glaring exception to this policy — fishing vessels over 30.5 metres (approximately 100 feet). There is no apparent good reason for such an exception. Most if not all of these vessels are being imported from countries that provide subsidies to their shipbuilders; these subsidies ultimately deprive Canadian shipbuilders of jobs. The playing field is not level and the tariff is there to help even things out. We should use it without exception.

To put the 25 percent tariff into perspective, it is effective against countries with subsidies of 20 percent or less. It is not effective by itself against countries with 30–40 percent subsidies. The real market threat is South Korea. That country holds the largest share of the world market. Estimates are that unfair low pricing on contracts by South Korean yards is up to 40 percent. At that level, it would take an import tariff of 67 percent to counter the subsidy.

Another exception to this policy relates to operators of foreign vessels who wish to do business in Canada on a

Table 6 — Tariff Impact of Subsidies

Subsidy	Unsubsidized cost of vessel	Subsidized sales price	Sales price with 25% tariff	Tariff required to offset subsidy
20%	$100,000,000	$80,000,000	$100,000,000	25.00%
25%	$100,000,000	$75,000,000	$ 93,750,000	33.33%
30%	$100,000,000	$70,000,000	$ 87,500,000	42.86%
35%	$100,000,000	$65,000,000	$ 81,250,000	53.85%
40%	$100,000,000	$60,000,000	$ 75,000,000	66.67%

temporary basis. There is provision in the policy to charge 1/120 of the fair market value of the vessel on a monthly basis for as long as the vessel stays in Canadian waters — up to a maximum period of ten years. A foreign operator who can extend permission for the full ten-year period will essentially get interest-free financing of duty rather than pay a 25 percent tariff before the vessel enters Canadian waters. This provision should not provide any incentives. Our recommendation is to increase the temporary rate by one half to 1/60 and to reduce the allowable period to five years.

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- remove the exception to the 25 percent tariff on fishing vessels over 30.5 metres (100 feet)
- adjust the rate that allows foreign-flagged vessels to operate temporarily in Canadian waters from 1/120 to 1/60 and reduce the allowable period from ten years to five
- examine the possibility of increasing the 25 percent tariff against countries that provide subsidies in excess of 20 percent
- stop duty remissions on the various topside modules and subsea components that are imported into Canada and can be supplied from Canadian sources, and incorporate a base rate consistent with that applied to most imported vessels; that is, 25 percent.

Table 6 — Tariff Impact of Subsidies

Subsidy	Unsubsidized cost of vessel	Subsidized sales price	Sales price with 25% tariff	Tariff required to offset subsidy
20%	$100,000,000	$80,000,000	$100,000,000	25.00%
25%	$100,000,000	$75,000,000	$ 93,750,000	33.33%
30%	$100,000,000	$70,000,000	$ 87,500,000	42.86%
35%	$100,000,000	$65,000,000	$ 81,250,000	53.85%
40%	$100,000,000	$60,000,000	$ 75,000,000	66.67%

temporary basis. There is provision in the policy to charge 1/120 of the fair market value of the vessel on a monthly basis for as long as the vessel stays in Canadian waters — up to a maximum period of ten years. A foreign operator who can extend permission for the full ten-year period will essentially get interest-free financing of duty rather than pay a 25 percent tariff before the vessel enters Canadian waters. This provision should not provide any incentives. Our recommendation is to increase the temporary rate by one half to 1/60 and to reduce the allowable period to five years.

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- remove the exception to the 25 percent tariff on fishing vessels over 30.5 metres (100 feet)
- adjust the rate that allows foreign-flagged vessels to operate temporarily in Canadian waters from 1/120 to 1/60 and reduce the allowable period from ten years to five
- examine the possibility of increasing the 25 percent tariff against countries that provide subsidies in excess of 20 percent
- stop duty remissions on the various topside modules and subsea components that are imported into Canada and can be supplied from Canadian sources, and incorporate a base rate consistent with that applied to most imported vessels; that is, 25 percent.

III

Government–Industry Partnership

The previous sections of this report outline the serious challenges facing the Canadian marine and industrial sector and make a series of recommendations to help produce a real and sustainable market. Clearly, the challenges confronting this industry require a strong partnership between the federal and provincial governments and the industry.

Industry stakeholders are greatly encouraged by Minister Tobin's initiative to work with them to find ways to improve the fortunes of Canadian yards and related businesses. They are keen to move on to deal with the future prospects of this evolving industry.

This section sets out a series of challenges that are not necessarily addressed through government policies or initiatives. They are more qualitative in nature and require healthy working relationships to help generate success.

While the primary industry–government relationship might be between Industry Canada and the shipbuilders, many other departments and levels of government as well as suppliers to the industry will play important roles. It is estimated that at least ten federal departments will be involved *directly* in the consideration of the recommendations put forth in this report:

- Industry
- Finance
- Fisheries and Oceans
- Foreign Affairs
- Human Resources Development
- International Trade
- National Defence
- Natural Resources
- Transport
- Treasury Board Secretariat.

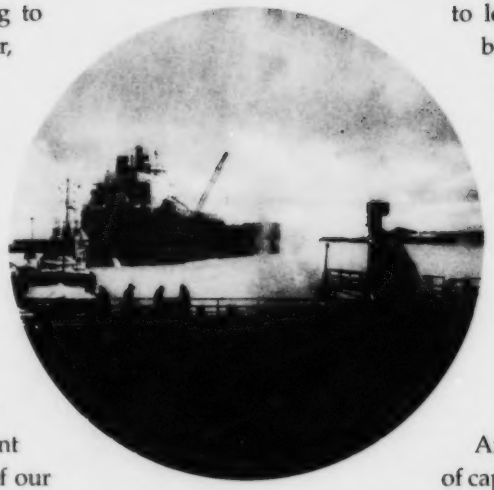
In addition, all provincial governments will be affected by the recommendations. Therefore, the industry needs a champion in the federal government to coordinate policy efforts and to promote support of the industry.

The National Partnership Project consultation process revealed that there are varying degrees of knowledge and opinions on the state of the industry throughout the federal interdepartmental community. In order for this industry to succeed, it is essential that all stakeholder departments have a full understanding of the issues facing the industry. In addition, they will need to have an appreciation of the need to work together to implement the proposed recommendations and to more fully understand the consequences of failing to effectively work together in the conduct of their business relations with this very important sector of the Canadian economy. It is equally essential that industry stakeholders work to educate and assist the federal and provincial governments in understanding the importance of the shipbuilding industry in this country.

Capacity: During its consultations with industry and government, the National Partnership Project Committee encountered a number of perceptions and/or practices that many industry stakeholders felt were impediments to the industry. One of the most contentious was the question of whether overcapacity exists in the Canadian shipbuilding industry. Some argue that empty or near-empty yards are evidence of this fact. Others contend that the problem is a lack of effective policies to deal with the widespread subsidies that have taken business away from Canadian yards.

The rationalization initiative undertaken by the federal government in 1985 was problematic in that insufficient tools were given to surviving yards to compete in a subsidy-spoiled market. There were remnants of a policy left in place but, as described elsewhere in this report, it has been ineffective against 20–40 percent subsidies and other unfair trade practices. The two biggest yards, Davies and Saint John, received the benefits of building high technology frigates for the Canadian Navy and so were

given a temporary reprieve from having to stay alive in the export market. However, since that program was completed in 1997, both yards have struggled with the rest of Canadian shipyards to find work. As a result, the Irving Group has taken the position that overcapacity exists. The National Partnership Project Committee is of the view that there is sufficient business in Canada to sustain existing capacity provided the right policies are in place. The keys to increasing work are offshore oil and gas, a better-managed federal government procurement policy, and meeting more of our own domestic shipbuilding needs.



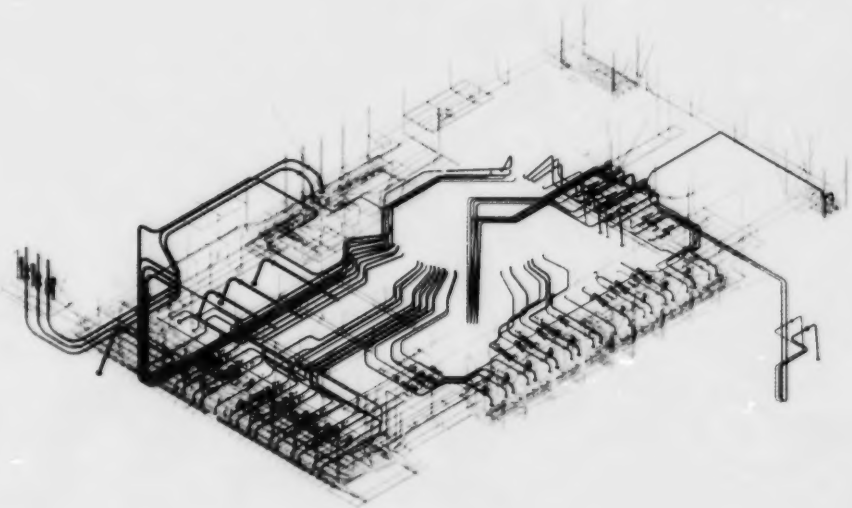
Some of the recommendations outlined in this report, such as tightening up of the tariffs and introducing competitive financing and investment programs, will have an immediate positive impact. However, two components that represent close to 50 percent of required business volumes to sustain existing capacity will rely largely on government led initiatives. Unless some C$300–400 million of business is realized annually from these sources, the current capacity of Canadian yards will be underutilized:

- optimizing Canadian economic benefits in the development of offshore oil and gas resources
- changing the planning process for procurement of Navy and Coast Guard vessels to provide a more steady and stable source of business for Canadian shipyards.

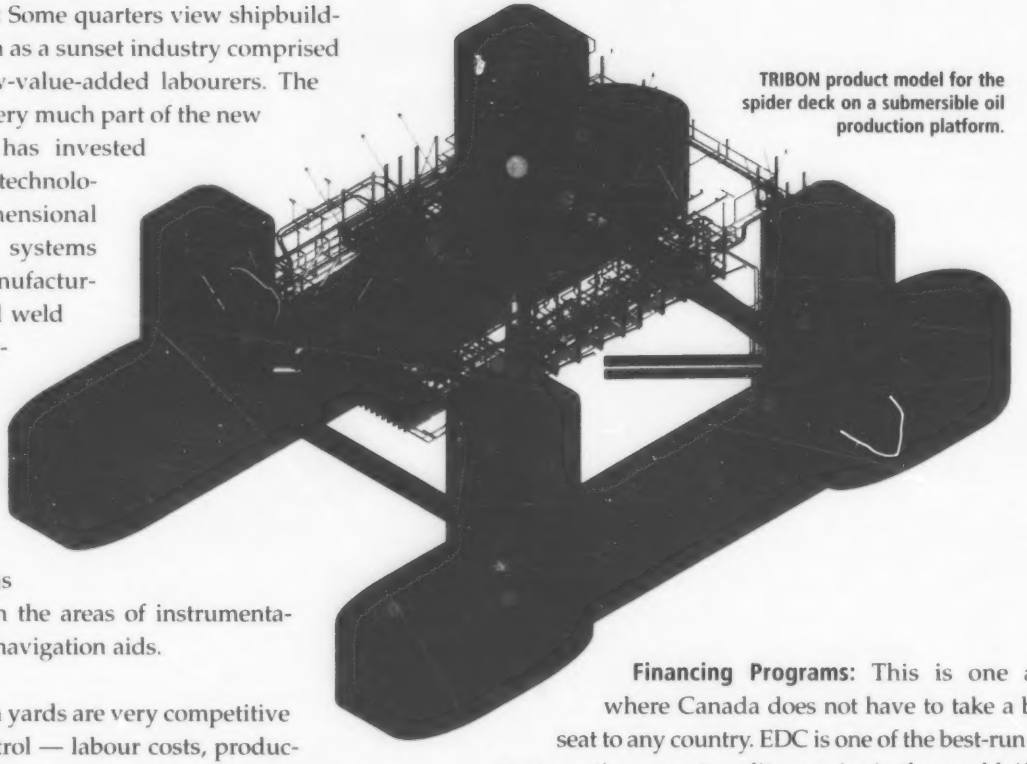
The realization of offshore oil and gas potential will require a high level of cooperation between government and industry to develop effective government policies to lever Canadian capabilities. Additional business from this source is urgently required. Regarding federal procurement, the industry needs to make efforts to reassure federal departments of their capabilities and competitiveness. For its part, the federal government needs to effect the necessary changes in the planning process to produce a better flow of business for the yards — business that is urgently required.

Another key consideration on the subject of capacity is the *Jones Act*. Success in gaining more access to the U.S. market could produce immediate and substantial benefits to the Canadian shipbuilding and marine industry.

Part view of the Spider Deck for a semi-submersible oil production platform.



Technology and Innovation: Some quarters view shipbuilding and marine fabrication as a sunset industry comprised of metal bashers and low-value-added labourers. The truth is that the sector is very much part of the new economy. The industry has invested heavily in state-of-the-art technologies such as three-dimensional computer-aided design systems and computer-aided manufacturing processes that cut and weld to the most exact tolerances. Shipyards fully recognize that their focus needs to be on high-value-added vessels with innovative and sophisticated onboard systems. Canada has outstanding capabilities in the areas of instrumentation, communication and navigation aids.



TRIBON product model for the spider deck on a submersible oil production platform.

Competitiveness: Canadian yards are very competitive in the areas that they control — labour costs, productivity and quality. Industry Canada information clearly validates that fact. However, the Canadian industry is often measured against a distorted market of subsidized prices. Canadians need to be more sensitive to the negative impact these subsidies have on Canadian jobs. As an example, four new subsidized shrimp trawlers are scheduled to enter Canada duty-free in the next couple of months. These could have been built competitively in Canada. Canadian competitiveness is often measured in terms of the degree of success an industry enjoys in the United States. The shipbuilding industry is the only industry deprived of this opportunity by virtue of the *Jones Act*.

Financing Programs: This is one area where Canada does not have to take a back seat to any country. EDC is one of the best-run and most creative export credit agencies in the world, if not the best. Canada has led the way in proposing commercial financing terms and conditions that meet the needs of foreign borrowers; that is, extended-term financing. Other OECD countries have been slow to embrace the concept primarily because they are not structured on a financially self-sustaining basis like EDC. OECD financing is currently in disarray. Even if proposed new terms are adopted later this year, as planned, they will not give borrowers what they need; that is, 18- to 20-year financing for an asset with a useful life of 30 years. Shipbuilding is one sector where Canada can safely take the lead in establishing new standards.

There are some views that loan guarantee programs or extended-term financing mean compromised credit risk assessment or subsidies. In actual fact, there is more risk of a funding loss with OECD export credits than there is with extended-term financing, because OECD rates are in between a pure commercial rate, as defined by a publicly traded bank, and a subsidized rate. Canada has the expertise in EDC to develop creative financing options, and the shipbuilding industry needs support from the federal government to ensure that this expertise is fully utilized.

In conclusion, many parts are required to make a new shipbuilding policy succeed. The clear objective is to create a whole that is greater than the sum of the parts. The key to this is building an effective partnership between industry and various levels of government.

RECOMMENDATIONS

That the federal government formally recognize the national strategic importance of the shipbuilding and industrial marine sector.

That the federal and provincial governments work with industry to promote cooperation and support for the industry, and help convey consistent key messages regarding the industry.

That the Minister of Industry take the lead in coordinating the federal government's role in championing the industry.

That the federal government establish an advisory committee made up of industry and government stakeholders to review, on an ongoing basis, the state of the industry, policy directives and initiatives.

There are some views that loan guarantee programs or extended-term financing mean compromised credit risk assessment or subsidies. In actual fact, there is more risk of a funding loss with OECD export credits than there is with extended-term financing, because OECD rates are in between a pure commercial rate, as defined by a publicly traded bank, and a subsidized rate. Canada has the expertise in EDC to develop creative financing options, and the shipbuilding industry needs support from the federal government to ensure that this expertise is fully utilized.

In conclusion, many parts are required to make a new shipbuilding policy succeed. The clear objective is to create a whole that is greater than the sum of the parts. The key to this is building an effective partnership between industry and various levels of government.

RECOMMENDATIONS

That the federal government formally recognize the national strategic importance of the shipbuilding and industrial marine sector.

That the federal and provincial governments work with industry to promote cooperation and support for the industry, and help convey consistent key messages regarding the industry.

That the Minister of Industry take the lead in coordinating the federal government's role in championing the industry.

That the federal government establish an advisory committee made up of industry and government stakeholders to review, on an ongoing basis, the state of the industry, policy directives and initiatives.

PART IV

Summary of Recommendations

Part 1
Capabilities of Canadian Shipyards

RECOMMENDATION

That the provincial and federal governments focus on marine transportation as the more environmentally friendly alternative to other modes of transport.

Part 2
Future Prospects for Canadian Shipyards

RECOMMENDATION

That the Department of Fisheries and Oceans review the licensing of vessels currently restricted to 19.8 metres (65 feet) to allow them to be replaced or converted to a vessel length of less than 25.9 metres (85 feet).

Part 3
Issues and Recommendations

Subsidies and Unfair Trade Practices

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- press for the elimination of subsidies to the worldwide shipbuilding industry
- press the United States for amendments to the *Jones Act* to allow for greater participation of Canadian shipyards
- resist any requests from other countries to change provisions of the Canadian shipbuilding policy until such time as the Canadian industry has been able to overcome the long-term effects of the subsidy and unfair pricing policies of other countries
- develop and promote an international social clause concerning labour standards in shipbuilding.

Labour–Management Issues

RECOMMENDATION

That provincial and federal governments work with industry to ensure that the industrial union model is the form of union structure required for shipbuilding, offshore and other marine-related work sites.

Financing and Investment Issues

(Export Credits, Extended-term Financing and Title XI Financing)

RECOMMENDATIONS

(Note: All of the following recommendations conform to OECD guidelines.)

That the Government of Canada make it practice:

- not to lose a transaction to a competitor in circumstances where the competitor is offering non-concessionary financing to a creditworthy borrower, whether they are OECD terms, extended terms or Title XI
- in the case of direct competition with Title XI financing, to provide the support necessary to EDC to enable them to provide financing equivalent to Title XI
- in those cases where EDC is unable to accept the credit risk of a proposed borrower on their own and where a competitor is likely to do so, to seriously consider approval of the application on a national interest basis

- in situations where the amount of financing being considered by EDC is less than that being considered by a competitor, to agree to consider enhancing the credit on a national interest basis, with a guarantee to fill the gap between the EDC amount and the amount being considered by the competitor; an alternative to a loan guarantee could be a residual value guarantee on the vessel.

That the Government of Canada in addition agrees to:

- provide the necessary support to EDC to enable them to offer the best possible OECD interest rates and terms in situations where the borrower requests OECD export credits
- empower EDC with the responsibility of providing extended-term financing under their commercial market window to foreign and domestic buyers of Canadian-built ships
- provide the necessary support to EDC in situations where Canada is competing against subsidized shipyards to allow EDC to offer competitive interest rates and maximum financing amounts with up to 20-year repayment terms
- advise appropriate government departments and streamline processes to facilitate prompt processing of applications and quick turnaround.

Financing and Investment Issues (Tax Transfer Bareboating)

R E C O M M E N D A T I O N S

That the Government of Canada:

- remove the restriction in the existing policy that stipulates that the accelerated CCA can be used only by Canadian owners/operators, and allow it to be used by either Canadian owners or Canadian operators; this will put the accelerated CCA in the hands of more investors who can use it and stimulate the purchase of new builds in Canada
- include ships as an exemption under subsection 1100 (1.1 and 1.2) of the *Income Tax Act* so that the benefits of accelerated CCA can be passed along to Canadian operators through bareboating arrangements as it is through leasing arrangements with its direct competitors, trucks and railway cars
- include ships as an exemption under the appropriate subsection of the *Income Tax Act* so that any lease payments made to U.S. lessors would be exempt from withholding tax.

Training

R E C O M M E N D A T I O N S

That provincial governments take a strong lead in the areas of training for which they have responsibility.

That Human Resources Development Canada clearly state those areas where it can give advice and assistance.

That the industry work with Human Resources Development Canada to establish a sector council to look at skill needs and training requirements of the industry on a continuing basis.

Innovation and Competitiveness

R E C O M M E N D A T I O N

That the Government of Canada enhance eligibility of the shipbuilding industry to participate in program areas that the federal government has identified as a leading priority, namely technological innovation. Ministerial direction should be given to sponsors of the existing programs to meet with industry and make recommendations on how present research and development programs should be modified.

Offshore Resources — Optimizing Canadian Economic Benefits

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada, working with the provinces and industry, find ways to optimize Canadian industrial benefits through partnerships with foreign companies that are harvesting Canadian marine and offshore resources.

That the various participants in the industrial marine and shipbuilding sector combine forces and undertake initiatives to clearly demonstrate their capabilities and competitiveness to the oil and gas industry and to provincial and federal government officials.

That industry present a comprehensive plan to federal and provincial governments on the role governments can play in optimizing economic benefits to the industry.

Federal Procurement

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- recommit to the policy of procuring, refitting and overhauling in Canada
- eliminate the peaks and valleys of procurement for the Navy and the Coast Guard through more effective forward planning and thereby keep order books and employment levels more consistent over the longer term
- bring the impact of accrual accounting to bear on long-term vessel planning and management in the federal government as a means to assisting in making cost-effective decisions in vessel acquisition and management over the long term.

Tariffs

RECOMMENDATIONS

That the Government of Canada:

- remove the exception to the 25 percent tariff on fishing vessels over 30.5 metres (100 feet)
- adjust the rate that allows foreign-flagged vessels to operate temporarily in Canadian waters from 1/120 to 1/60 and reduce the allowable period from ten years to five
- examine the possibility of increasing the 25 percent tariff against countries that provide subsidies in excess of 20 percent
- stop duty remissions on the various topside modules and subsea components that are imported into Canada and can be supplied from Canadian sources, and incorporate a base rate consistent with that applied to most imported vessels; that is, 25 percent.

Government–Industry Partnership

RECOMMENDATIONS

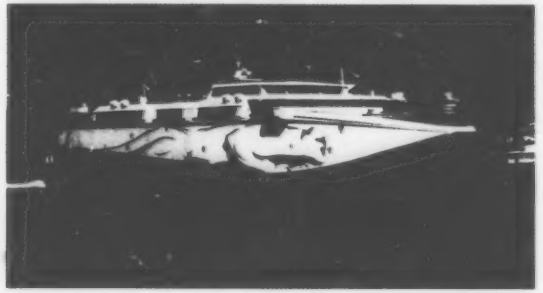
That the federal government formally recognize the national strategic importance of the shipbuilding and industrial marine sector.

That the federal and provincial governments work with industry to promote cooperation and support for the industry, and help convey consistent key messages regarding the industry.

That the Minister of Industry take the lead in coordinating the federal government's role in championing the industry.

That the federal government establish an advisory committee made up of industry and government stakeholders to review, on an ongoing basis, the state of the industry, policy directives and initiatives.

VAINCRE LES OBSTACLES VERS LA PROSPÉRITÉ



Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web à l'adresse suivante :
http://strategis.ic.gc.ca/constructionnavale

On peut obtenir cette publication sur demande en médias substituts.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, s'adresser au :

Centre de diffusion de l'information
Direction générale des communications
Industrie Canada
Bureau 268D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa ON K1A 0H5

Tél. : (613) 947-7466
Téléc. : (613) 954-6436
Courriel : publications@ic.gc.ca

REMERCIEMENTS

Le Comité du projet de partenariat national tient à exprimer sa reconnaissance à toutes les personnes qui ont participé aux tables rondes du comité, à celles qui ont fait des présentations formelles, ainsi qu'à celles qui ont correspondu avec nous quand il leur était impossible d'être des nôtres. Leur engagement et leur enthousiasme ont permis aux membres du comité de bien saisir la véritable valeur et le potentiel de cette industrie.

Le comité tient également à remercier tous les citoyens qui ont assisté aux consultations publiques pour voir ce processus à l'œuvre. Leur participation témoigne de l'importance que des communautés de partout au pays accordent à cette industrie.

Finalement, le comité remercie Hill & Knowlton Canada d'avoir apporté son aide à la tenue des consultations à travers le Canada et particulièrement Tom MacDonald pour son soutien dans la préparation de ce document, ainsi qu'Industrie Canada pour son assistance technique.

Le soutien financier consenti par Industrie Canada est également des plus apprécié.

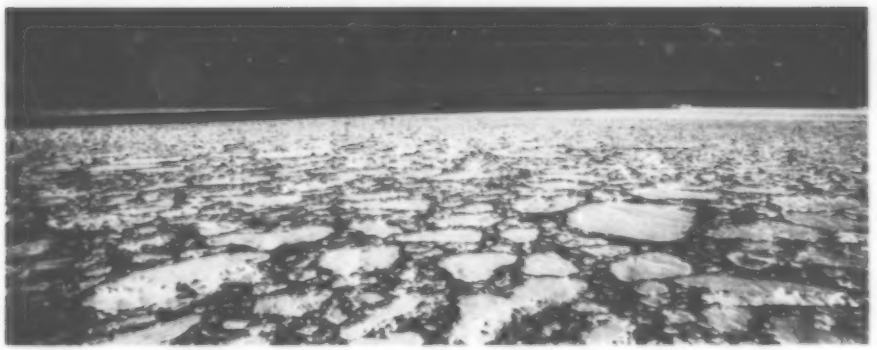
Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du Comité du projet de partenariat national. Ils sont fondés sur les consultations du comité avec les intervenants de l'industrie. Le rapport ne reflète pas nécessairement les points de vue du ministre de l'Industrie ou d'Industrie Canada.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Industrie Canada), 2001

N° de cat. C2-559/2001
ISBN 0-662-65703-9
53359B

Contient 15 p.100
de matières recyclées

VAINCRE LES OBSTACLES VERS LA PROSPÉRITÉ



La construction et les réparations navales vont de pair avec la fière tradition maritime du Canada — trois océans, un littoral extrêmement long, des travailleurs et des entreprises compétents et dévoués, et une habileté depuis longtemps réputée en conception, en construction, en réparation et en exploitation d'excellents navires de tous types. Il ne fait aucun doute que la construction navale fait partie de notre héritage. Elle n'est pas et ne doit pas être perçue comme une industrie en perte de vitesse. Nous savons concurrencer les meilleurs dans le domaine, et continuerons à le faire, mais à nos conditions et dans les crénaux et secteurs de notre choix.

— L'honorable Brian Tobin
s'adressant au Forum sur
l'industrie navale à
St. John's (Terre-Neuve)
le 20 octobre 2000

Projet de partenariat national
222, rue Queen, bureau 1502
Ottawa ON K1P 5V9

Le 30 mars 2001

L'honorable Brian Tobin
Ministre de l'Industrie
Industrie Canada
235, rue Queen
Ottawa ON K1A 0H5

Monsieur le ministre,

Le Comité du projet de partenariat national vous présente respectueusement le rapport ci-joint. Ce rapport, qui fait suite à votre demande d'octobre dernier en vue d'obtenir des recommandations pratiques et raisonnables sur la revitalisation de l'industrie de la construction navale et de la fabrication de produits connexes au Canada.

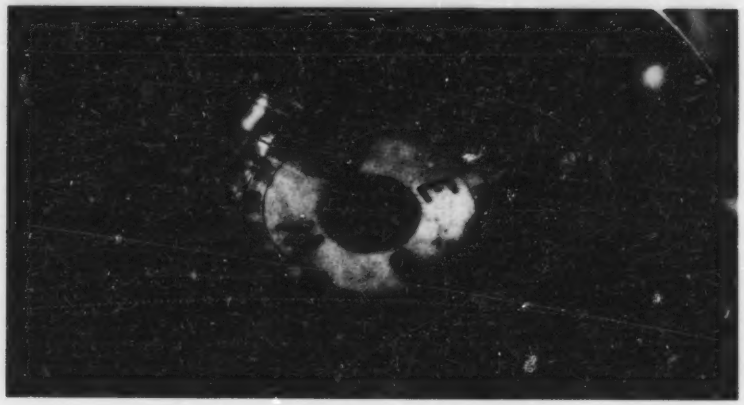
Ce rapport fait état des capacités des chantiers navals du Canada, de leurs perspectives d'avenir et des problèmes qui gênent fortement le développement futur de cette industrie. De plus, un ensemble de recommandations, fondées sur nos consultations tenues partout au pays, vous est présenté pour fin d'examen.

En notre qualité de coprésidents du comité, nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de participer à ce processus et vous sommes reconnaissants d'avoir saisi l'importance de cette industrie au Canada.

Nous vous prions, Monsieur le ministre, d'agréer l'expression de nos sentiments distingués.

Peter Cairns Les Holloway Philippe Tremblay Peter Woodward

LE PROCESSUS DE CONSULTATIONS



Le Comité du projet de partenariat national était coprésidé par les personnes suivantes :

Peter Cairns	président, Association de la construction navale du Canada
Les Holloway	directeur exécutif, Fédération des travailleurs de construction navale
Philippe Tremblay	directeur exécutif, Fédération de la métallurgie, Confédération des syndicats nationaux
Peter Woodward	vice-président, Exploitation, Woodward Group of Companies

Les personnes intéressées à la question ont été invitées à présenter des exposés publics au comité. Des séances de consultations ont eu lieu dans les villes et aux dates suivantes :

Saint John (Nouveau-Brunswick), le 12 décembre 2000
St. John's (Terre-Neuve), le 18 décembre 2000
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), le 3 janvier 2001
Halifax (Nouvelle-Écosse), le 4 janvier 2001
Vancouver (Colombie-Britannique), le 9 janvier 2001
St. Catharines (Ontario), le 16 janvier 2001
Québec (Québec), le 23 janvier 2001

Des centaines de personnes ont assisté aux séances de consultations et le comité a entendu ou reçu près de 80 exposés ou mémoires.

Les thèmes des exposés avaient beaucoup en commun et les intervenants ont manifesté un consensus remarquable sur les principales questions à régler. Les pages qui suivent résument les commentaires tirés des consultations publiques.

COMMENTAIRES TIRÉS
des consultations publiques

- Les chantiers navals du Canada et leurs employés veulent se remettre au travail et construire de nouveau des navires et des installations maritimes. Ils se rendent compte à quel point il est difficile pour le gouvernement canadien de faire baisser les niveaux des subventions versées par les autres pays à leur propre industrie navale, et de surmonter immédiatement des pratiques commerciales déloyales. Ils comprennent également que le gouvernement du Canada ne versera pas de subventions directes au secteur, et ils respectent cette décision.

- La politique gouvernementale actuelle touchant la construction navale au Canada n'a pas l'efficacité voulue pour contrer les effets des pratiques déloyales et des subventions généralisées consenties dans les pays étrangers. Les chantiers navals subissent les effets néfastes de cette situation. Il faut que le gouvernement fédéral prenne des mesures afin de donner au secteur les outils dont il a besoin pour lutter contre les pratiques abusives des autres pays.

- Le gouvernement du Canada doit reconnaître officiellement l'importance stratégique nationale du secteur et prendre tous les moyens nécessaires pour rehausser l'attitude de tous les ministères par rapport à l'industrie navale.

- La compétitivité des constructeurs navals canadiens est minée par les prix subventionnés et préjudiciables pratiqués par les chantiers navals étrangers. Il est essentiel d'apprécier à sa juste valeur la compétitivité des chantiers navals canadiens sur les plans de l'innovation, de la technologie, des prix, de la qualité et de la productivité, et de comprendre aussi l'importance réelle des dommages causés à l'économie canadienne par les pratiques abusives étrangères.

- Une bonne politique nationale sur la construction navale offre d'excellentes possibilités d'accroître les avantages économiques à tirer des vastes ressources hauturières et maritimes du Canada. Toute personne qui demande l'autorisation d'exploiter les ressources naturelles du Canada devrait être tenue de renforcer l'économie canadienne par la création d'emplois et l'amélioration de la croissance économique, en achetant des produits et des services au Canada.

- Les mécanismes de financement actuellement à la disposition des acheteurs éventuels de navires canadiens neufs ne sont pas suffisants pour permettre à l'industrie canadienne de concurrencer le programme de financement Title XI des États-Unis. Le Canada ne devrait jamais perdre des marchés intéressants au profit des États-Unis pour des questions de financement.

- L'offre de modalités de financement à long terme aux acheteurs canadiens et étrangers donnerait au secteur un élan immédiat, sans traitement de faveur.

- Les camions, les wagons de chemin de fer et les aéronefs fabriqués ailleurs qu'au Canada bénéficient de transferts fiscaux et d'options de financement exonéré d'impôt, des avantages qui ne sont pas accordés — mais devraient l'être — dans le cas des navires fabriqués au Canada. Il y aurait là aussi la possibilité de donner à l'industrie un élan immédiat et sans traitement de faveur.

- Le secteur de la construction navale a de la difficulté à tirer parti de certains programmes gouvernementaux. Pourtant, selon les intervenants, il devrait avoir accès à tous les programmes mis à la disposition des autres industries canadiennes. Les participants aux séances mentionnent des améliorations précises comme étant nécessaires aux programmes existants de formation et de R-D.

- Les exceptions prévues à la politique actuelle en matière de construction navale et visant les approvisionnements du gouvernement fédéral et les tarifs douaniers sont superflues et elles font du tort au secteur. Il faut avant tout que les navires des flottes gouvernementales du Canada soient achetés et entretenus au Canada.

SOMMAIRE

Enjeux principaux auxquels l'industrie est confrontée :

- Subventions généralisées de l'ordre de 20 à 40 p. 100 dans des douzaines de pays qui ont ainsi effectivement barré la route aux exportations par des chantiers navals canadiens. Malgré qu'ils soient concurrentiels dans certains domaines, dont le coût de la main-d'œuvre, la productivité, la technologie et la qualité, les chantiers navals canadiens ne décrochent pas de contrats à l'étranger parce qu'ils ne reçoivent pas ici de subventions permettant de contrer celles dont la concurrence étrangère profite.

- La *Jones Act* interdit aux chantiers navals canadiens de vendre des navires aux États-Unis. Cette loi stipule que le fret transporté entre des ports américains doit l'être sur des navires américains, obligatoirement construits, immatriculés, entretenus et réparés aux États-Unis, par des entreprises américaines, et dont le propriétaire et l'équipage sont américains. Aucune autre industrie canadienne ne se voit imposer une telle exclusion. Entre-temps, les navires américains entrent au Canada en franchise de droits en vertu des dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

- Jusqu'à maintenant, les tentatives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation mondiale du commerce pour diminuer l'envergure du problème des subventions et de la concurrence déloyale qui minent l'industrie à l'échelle mondiale ont échoué. Douze années se sont déjà écoulées depuis que des négociations formelles ont été lancées à ce sujet entre les pays membres de l'OCDE.

- Les ententes de l'OCDE portant sur le financement des navires sont dépassées. Les nouvelles modalités présentement à l'étude ne répondent pas adéquatement aux besoins des acheteurs. Plus particulièrement, le remboursement sur une période de 12 ans qu'on envisage est inadéquat dans le cas d'un bien dont la vie utile est de 25 à 40 ans.

- La politique canadienne actuelle en matière de construction navale, dans le contexte des subventions étrangères et des pratiques déloyales d'autres pays, ne permet pas de tenir tête à ces derniers. De plus, l'industrie se préoccupe du fait que la politique actuelle n'est pas respectée. Par exemple, on fait des entorses à la politique voulant que toute la flotte fédérale soit construite au Canada. Deuxièmement, le tarif douanier de 25 p. 100 ne fait pas le poids dans le cas de vaisseaux étrangers subventionnés à plus de 20 p. 100, tandis que les navires de pêche de plus de 30,5 mètres (100 pieds) sont exempts de ces dispositions, quoiqu'ils puissent être construits à bon compte au Canada. Troisièmement, bien que les propriétaires-exploitants canadiens aient accès à une option attrayante d'imputation des coûts du capital, rares sont ceux qui sont financièrement à même d'en tirer parti.

- Les mécanismes existants de financement auxquels les acheteurs de vaisseaux canadiens ont accès ne permettent pas de tenir tête au financement aux conditions du marché en vertu du programme Title XI des États-Unis. Le financement total d'exportations faites en vertu de ce programme depuis son entrée en vigueur en 1994 s'est élevé à 1,8 milliard de dollars américains. Comme les chantiers

Objectif — Présenter des recommandations à l'intention de l'honorable Brian Tobin, ministre de l'Industrie, sur des solutions pratique et raisonnables applicables à l'échelle nationale au secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle.

Processus — Un comité du projet, chapeauté par quatre coprésidents nommés par le Ministre à la fin d'octobre 2000, a tenu des consultations publiques dans toutes les régions du Canada abritant des chantiers navals. Ces consultations ont eu lieu en décembre 2000 et en janvier 2001. Des centaines de personnes y ont participé et près de 80 présentations ou mémoires ont été soumis.

Format — Ce rapport comprend quatre parties :

Partie 1 — Capacités des chantiers navals canadiens : survol des réalisations d'hier et examen du niveau de technologie et d'innovation qui caractérise l'industrie aujourd'hui.

Partie 2 — Perspectives d'avenir des chantiers navals canadiens : évaluation des possibilités d'activités de construction navale au Canada et aperçu de la quantité de travail nécessaire pour occuper les chantiers existants.

Partie 3 — Problèmes et recommandations : analyse des divers enjeux clés et présentation des recommandations sur la transformation des chantiers canadiens et des activités connexes en un marché durable.

Partie 4 — Résumé des recommandations

SOMMAIRE

Enjeux principaux auxquels l'industrie est confrontée :

- Subventions généralisées de l'ordre de 20 à 40 p. 100 dans des douzaines de pays qui ont ainsi effectivement barré la route aux exportations par des chantiers navals canadiens. Malgré qu'ils soient concurrentiels dans certains domaines, dont le coût de la main-d'œuvre, la productivité, la technologie et la qualité, les chantiers navals canadiens ne décrochent pas de contrats à l'étranger parce qu'ils ne reçoivent pas ici de subventions permettant de contrer celles dont la concurrence étrangère profite.

- La *Jones Act* interdit aux chantiers navals canadiens de vendre des navires aux États-Unis. Cette loi stipule que le fret transporté entre des ports américains doit l'être sur des navires américains, obligatoirement construits, immatriculés, entretenus et réparés aux États-Unis, par des entreprises américaines, et dont le propriétaire et l'équipage sont américains. Aucune autre industrie canadienne ne se voit imposer une telle exclusion. Entre-temps, les navires américains entrent au Canada en franchise de droits en vertu des dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

- Jusqu'à maintenant, les tentatives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation mondiale du commerce pour diminuer l'envergure du problème des subventions et de la concurrence déloyale qui minent l'industrie à l'échelle mondiale ont échoué. Douze années se sont déjà écoulées depuis que des négociations formelles ont été lancées à ce sujet entre les pays membres de l'OCDE.

- Les ententes de l'OCDE portant sur le financement des navires sont dépassées. Les nouvelles modalités présentement à l'étude ne répondent pas adéquatement aux besoins des acheteurs. Plus particulièrement, le remboursement sur une période de 12 ans qu'on envisage est inadéquat dans le cas d'un bien dont la vie utile est de 25 à 40 ans.

- La politique canadienne actuelle en matière de construction navale, dans le contexte des subventions étrangères et des pratiques déloyales d'autres pays, ne permet pas de tenir tête à ces derniers. De plus, l'industrie se préoccupe du fait que la politique actuelle n'est pas respectée. Par exemple, on fait des entorses à la politique voulant que toute la flotte fédérale soit construite au Canada. Deuxièmement, le tarif douanier de 25 p. 100 ne fait pas le poids dans le cas de vaisseaux étrangers subventionnés à plus de 20 p. 100, tandis que les navires de pêche de plus de 30,5 mètres (100 pieds) sont exempts de ces dispositions, quoiqu'ils puissent être construits à bon compte au Canada. Troisièmement, bien que les propriétaires-exploitants canadiens aient accès à une option attrayante d'imputation des coûts du capital, rares sont ceux qui sont financièrement à même d'en tirer parti.

- Les mécanismes existants de financement auxquels les acheteurs de vaisseaux canadiens ont accès ne permettent pas de tenir tête au financement aux conditions du marché en vertu du programme Title XI des États-Unis. Le financement total d'exportations faites en vertu de ce programme depuis son entrée en vigueur en 1994 s'est élevé à 1,8 milliard de dollars américains. Comme les chantiers

Objectif — Présenter des recommandations à l'intention de l'honorable Brian Tobin, ministre de l'Industrie, sur des solutions pratique et raisonnables applicables à l'échelle nationale au secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle.

Processus — Un comité du projet, chapeauté par quatre coprésidents nommés par le Ministre à la fin d'octobre 2000, a tenu des consultations publiques dans toutes les régions du Canada abritant des chantiers navals. Ces consultations ont eu lieu en décembre 2000 et en janvier 2001. Des centaines de personnes y ont participé et près de 80 présentations ou mémoires ont été soumis.

Format — Ce rapport comprend quatre parties :

Partie 1 — Capacités des chantiers navals canadiens : survol des réalisations d'hier et examen du niveau de technologie et d'innovation qui caractérise l'industrie aujourd'hui.

Partie 2 — Perspectives d'avenir des chantiers navals canadiens : évaluation des possibilités d'activités de construction navale au Canada et aperçu de la quantité de travail nécessaire pour occuper les chantiers existants.

Partie 3 — Problèmes et recommandations : analyse des divers enjeux clés et présentation des recommandations sur la transformation des chantiers canadiens et des activités connexes en un marché durable.

Partie 4 — Résumé des recommandations

navals canadiens soutiennent très bien la concurrence de ceux des États-Unis en matière de prix et de qualité, il s'agit là de contrats que les chantiers canadiens auraient pu décrocher s'ils avaient eu accès à un financement équivalent.

- Certains transferts fiscaux et options de financement sans retenues fiscales sont offerts à des concurrents de l'industrie du transport maritime (routier, ferroviaire et aérien) dont les moyens de transport sont fabriqués ailleurs qu'au Canada, mais pas à des navires construits au Canada.

- Les avantages environnementaux découlant du transport maritime devraient être vantés plus efficacement.

- Les avantages économiques à tirer des vastes ressources maritimes du Canada pourraient être optimisés si l'industrie et les gouvernements se concertaient davantage. On estime à près de 2 milliards de dollars les activités possibles de l'industrie des chantiers navals au cours des 10 prochaines années. Ce chiffre pourrait être substantiellement plus élevé.

- L'industrie canadienne des chantiers navals a besoin d'obtenir chaque année des contrats évalués entre 500 à 750 millions de dollars pour demeurer viable. Il y a suffisamment de travail disponible au Canada même pour satisfaire à cette exigence pendant les 10 à 15 prochaines années, en autant que des politiques efficaces soient adoptées. Point n'est besoin de se fier à des subventions.

- L'industrie a eu de la difficulté à se prévaloir de divers programmes gouvernementaux au fil des ans et estime qu'il faut ajuster le tir pour s'assurer que les incitatifs déjà offerts à d'autres industries canadiennes s'étendent à l'industrie des chantiers navals. Il y a des améliorations à apporter, spécifiquement au titre des programmes de formation et de R-D.

- Fort de son accès à trois océans, du littoral le plus long au monde et du meilleur système de transport maritime en eaux intérieures au monde, la Canada devrait accorder une importance stratégique nationale à son industrie de la construction navale.

- Le développement d'une politique canadienne sur les chantiers navals impliquera le concours d'au moins une dizaine de ministères fédéraux, ainsi que de tous les gouvernements provinciaux. L'industrie a besoin d'un leadership fédéral solide pour l'aider à promouvoir la coopération et enclencher le soutien de tous les intervenants.

Solutions proposées — *Point n'est besoin de subventions.* On peut apporter de grandes améliorations par un partenariat plus serré entre l'industrie et les gouvernements fédéral et provinciaux, des rajustements aux politiques actuelles, l'application plus efficace des politiques, un meilleur ciblage des créneaux commerciaux et des enjeux, et de meilleurs mécanismes de financement, plus spécifiquement en :

- éliminant les exceptions aux politiques canadiennes existantes touchant aux chantiers navals, par exemple les tarifs douaniers et la politique fédérale d'approvisionnement;
- renforçant les partenariats entre l'industrie et le gouvernement (niveaux fédéral et provincial) pour cibler davantage les secteurs prometteurs, comme l'exploitation du pétrole et du gaz naturel en haute mer;
- améliorant les processus de planification des achats de l'État;
- faisant appel à des mécanismes de financement aux conditions du marché, dont des périodes de remboursement plus longues afin de mieux convenir aux besoins des acheteurs;
- offrant des transferts fiscaux et des options de financement sans retenues fiscales aux navires fabriqués au Canada, comme c'est le cas pour les camions, wagons de chemin de fer et aéronefs fabriqués ailleurs qu'au Canada;
- abolissant les restrictions de la politique actuelle stipulant que l'imputation accélérée des coûts du capital ne peut être utilisée que par des propriétaires-exploitants de navires canadiens et permettre qu'elle le soit par les propriétaire et/ou les exploitants canadiens;
- exerçant des pressions visant l'élimination des subventions étrangères et des pratiques de concurrence déloyale de douzaines de pays;
- négociant pour obtenir un relâchement des conditions restrictives de la *Jones Act* (toute amélioration se traduirait par de meilleures perspectives pour l'industrie canadienne des chantiers navals);
- facilitant l'accès par l'industrie aux programmes des gouvernements fédéral et provinciaux de façon à épauler l'innovation dans cette industrie et le perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre;
- désignant l'industrie comme priorité nationale;
- faisant connaître le transport maritime comme solution de rechange écologique aux autres modes de transport.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

partie I

Capacités des chantiers navals canadiens 3

partie II

Perspectives d'avenir des chantiers navals canadiens 9

partie III

Problèmes et recommandations 15

Subventions et pratiques commerciales déloyales

Relations employés-employeurs

Accords internationaux de construction navale

Financement et investissement

Formation

Innovation et compétitivité

Ressources hauturières — En optimiser les avantages économiques pour le Canada

Activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral

Tarifs douaniers

Partenariat entre le gouvernement et l'industrie

partie IV

Résumé des recommandations 49

Conception et production numérique : Acart Communications.

INTRODUCTION

C'est le 20 octobre 2000 que l'honorable Brian Tobin, ministre de l'Industrie, a lancé le Projet de partenariat national. Il créait du même coup un comité chargé de formuler des recommandations à l'intention du Ministre au sujet de solutions pratiques et raisonnables pour l'ensemble de l'industrie de la construction navale et maritime industrielle qui seraient d'envergure et de reconnaissance pleinement nationales.

Le Ministre lançait alors au comité le défi de trouver des moyens originaux de réaliser les tâches suivantes :

- relier les chantiers navals canadiens et les entreprises connexes à un marché réel et durable qui offre des emplois solides de haute qualité aux travailleurs ainsi que des profits intéressants aux entreprises;
- promouvoir et soutenir l'innovation dans l'industrie navale;
- rehausser les compétences des travailleurs du secteur;
- renforcer la coopération entre les employés et les employeurs;
- accroître la productivité et la compétitivité du secteur;
- proposer des améliorations pratiques et raisonnables à apporter aux activités et programmes actuels du gouvernement fédéral qui servent de complément à la politique canadienne actuelle au comité en matière de construction navale.

En outre, le Ministre a demandé au comité de se pencher sur la question des capacités des chantiers navals canadiens. Les recommandations contenues dans le rapport devraient proposer des solutions aux problèmes auxquels font face les entreprises qui œuvrent dans la construction, la réparation, la transformation et la remise à neuf de navires, ainsi que dans la construction, la réparation et la remise en état de plates-formes, de structures et de modules servant à l'exploitation pétrolière et gazière en haute mer.

Pour situer le présent rapport, il faut rappeler que l'industrie navale du Canada a beaucoup de mal à survivre parce qu'elle doit concurrencer des pays étrangers dont les conditions de marché sont extrêmement privilégiées. En effet, certains pays offrent des programmes d'aide et d'encouragement importants, alors que le Canada a cessé de le faire il y a plusieurs années. Plus de 30 pays versent des sommes importantes en subventions directes et indirectes à leurs chantiers navals afin de les aider à décrocher des contrats d'envergure internationale. Il n'est pas rare que ces subventions atteignent de 20 à 40 p. 100 de la valeur de la commande, un niveau sans précédent. Aucun autre secteur industriel, pas même celui très concurrentiel de l'aéronautique, ne fait l'objet d'un tel protectionnisme. Comme l'a souligné le Ministre lors de la création du comité, « la concurrence est brutale ». La course aux subventions est devenue une mentalité qui prévaut dans le monde entier, sauf au Canada, depuis plusieurs décennies. De son côté, le Canada n'a octroyé aucune subvention à l'industrie navale depuis le début des années 1980.

En plus du problème de subventions, le Canada n'a pas le droit de vendre des navires commerciaux à son plus important marché d'exportation, celui des États-Unis, à cause d'une loi américaine, la *Jones Act*. L'effet conjugué de ces obstacles est énorme.

L'équipe a pour mission de mettre en œuvre une démarche intégrée qui utilisera prudemment les deniers des contribuables dans le but de trouver des solutions efficaces au problème. Les subventions ne constituent pas une option à envisager.

Découpage de plasma

PARTIE I

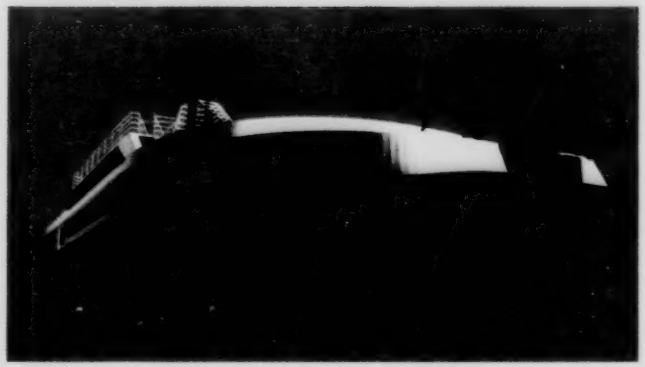
Capacités des chantiers navals canadiens

Le secteur canadien de la construction navale s'enorgueillit à juste titre de son histoire. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada avait construit plus de 500 navires pour alimenter l'effort de guerre. Plus de 70 000 personnes travaillaient alors dans une industrie qui s'était transformée : d'un petit secteur de peu d'importance, elle était devenue une industrie lourde fort prospère. De 1945 aux années 1980, la construction navale canadienne est allée de réussite en réussite. Les brise-glaces et les navires de ravitaillement conçus au Canada ont permis l'exploration pétrolière dans l'Arctique. Pendant cette période, le Canada pouvait se vanter d'abriter la flotte la plus vaste et la plus efficace de brise-glaces du secteur privé. Un plan gouvernemental pour attirer des investisseurs d'appoint (ou « providentiels ») a mené à la construction de la flotte actuelle des Grands Lacs. Les chantiers canadiens ont construit des plates-formes autoélévatrices pour l'exploration pétrolière et l'un des plus modernes des navires de forage en mer. Les capacités canadiennes de conception et de technologie ont permis de produire pour la Marine canadienne les escorteurs d'escadre de classe Saint-Laurent, réputés pour leurs innovations en technologie, parmi lesquelles les citadelles nucléaires et la capacité d'utiliser des gros hélicoptères à partir de navires de taille modeste. Le Canada a mis au point le prototype du système de données tactiques et il a utilisé, une première dans le monde occidental, des turbines à gaz dans ses navires.

Ces derniers temps, la tendance à la recherche de solutions originales ne s'est pas affaiblie. Des coques avant nouvellement conçues ont été posées sur les bateaux des Grands Lacs afin de tirer parti des longueurs et des largeurs de navire permises sur la Voie maritime du Saint-Laurent. Un chantier naval canadien a également accru la capacité de l'une des plus grandes

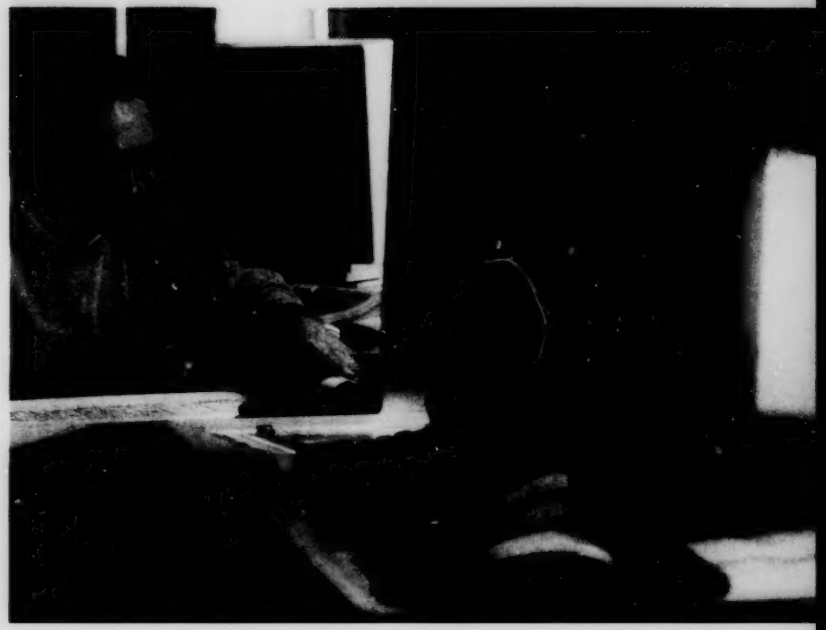
plates-formes de forage en eau profonde, la faisant passer de 100 000 à 180 000 barils par jour. Les remorqueurs construits au Canada sont commercialisés avec succès dans le monde entier, et les ravitailleurs sont considérés comme les « reines » de l'industrie hauturière de l'Atlantique. La Colombie-Britannique s'est taillé une place dans l'industrie des bateaux de plaisance de luxe, ayant remis à neuf 48 de ces bateaux en une seule année. Le Canada est un chef de file international en conception et construction de navires auto-déchargeurs de pointe. Les toutes dernières réalisations ont trait à du matériel informatisé pouvant être commandé à distance depuis plusieurs endroits sur le bâtiment. La frégate canadienne de patrouille, conçue et fabriquée au pays, est reconnue comme étant à l'avant-garde technologique mondiale pour les navires de ce tonnage.

Le Canada dispose également d'une industrie fructueuse d'accessoires maritimes. Une entreprise canadienne est l'une des plus avancées au monde dans la mise au point de systèmes automatisés de commande des machines. Parmi la foule de produits maritimes vendus dans tous les pays par les entreprises canadiennes, mentionnons le matériel de chauffage, de ventilation et de climatisation, les appareils robustes de conversion de l'énergie, les broches d'entraînement et les paliers d'arbre. Les architectes navals canadiens jouissent toujours d'une renommée solide et continuent de concevoir des navires destinés à parcourir les mers du monde entier.



Conception tridimensionnelle assistée par ordinateur

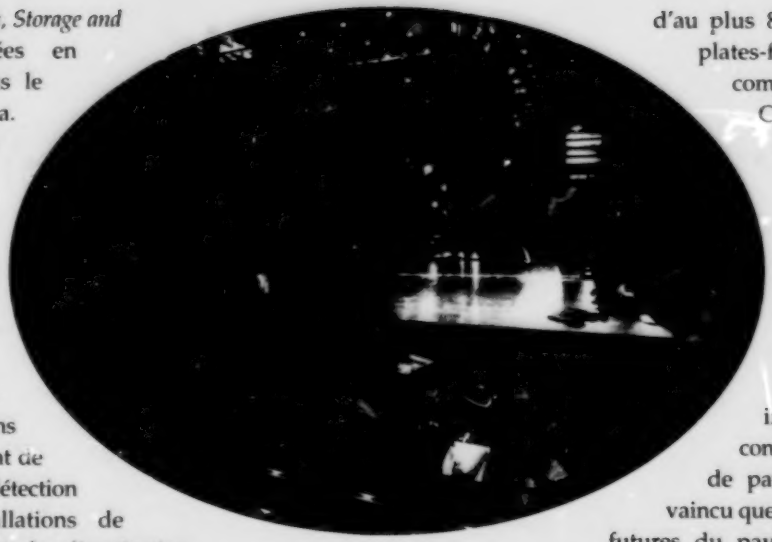
Un bon nombre des chantiers navals du Canada ont investi considérablement en technologie, s'armant de systèmes de conception tridimensionnelle assistée par ordinateur et de



procédés de fabrication assistée par ordinateur qui permettent de tailler les matériaux et de les souder en respectant les tolérances les plus exactes, et ce, sans intervention humaine. On estime que les investissements du secteur en perfectionnement technologique dépassent les 200 millions de dollars pour la seule décennie 1990. Les entreprises de cette industrie continuent d'affirmer avec détermination que la technologie et les procédés de fabrication modernes sont des éléments essentiels de leur lutte contre des concurrents hautement subventionnés.

Nul n'a jamais remis en question la qualité des produits canadiens ou leur finesse d'exécution. Il n'est pas rare que des navires neufs ou de nouvelles constructions en mer, fabriqués à l'étranger pour profiter des prix subventionnés, soient confiés à un chantier naval canadien afin de corriger leurs défauts. Un exemple typique, celui des installations flottantes de production, de stockage et de déchargement

(FPSO ou *Floating Production, Storage and Offloading Vessel)* achetées en République de Corée dans le cadre du projet Terra Nova. Après leur arrivée à Terre-Neuve, il a fallu dépenser des millions de dollars en travaux afin de corriger des défauts de conception technique et de qualité d'exécution relevés dans plusieurs des systèmes essentiels de fonctionnement, notamment dans le système de refroidissement de l'eau de mer, le matériel de détection de la chaleur, les installations de chauffage, de ventilation et de climatisation et la tourelle.



Les limites à ce qui peut être construit au Canada ne tiennent ni à la technologie ni à la complexité, mais plutôt aux dimensions de l'objet à fabriquer. L'infrastructure en place au Canada restreint le tonnage des navires construits à au plus 85 000 tonnes de port en lourd (TPL). Les concurrents étrangers, fortement subventionnés et soutenus par leurs gouvernements, ont investi des sommes importantes pour se doter de capacités supplémentaires. Ils doivent donc maintenant utiliser leurs capacités et offrent des navires en vente à des prix inférieurs au prix coûtant. Malgré la compétitivité de leurs coûts, par rapport à l'Europe et aux États-Unis, leur qualité supérieure d'exécution et leurs innovations technologiques, les chantiers navals canadiens sont incapables de surmonter l'obstacle des subventions que reçoivent leurs concurrents de l'extérieur.

Dans la présente infrastructure, les chantiers navals canadiens sont en mesure d'employer 12 000 travailleurs spécialisés. Ils sont aptes à construire des navires de haute technologie d'au plus 85 000 TPL, ainsi que des plates-formes pétrolières et leurs composants très perfectionnés. C'est dans le domaine des navires et des installations à haute valeur ajoutée que le Canada peut se trouver un créneau.

Le Canada est bordé sur trois côtés par des océans et il est traversé par la voie navigable la plus importante au monde. Par conséquent, le Comité du projet de partenariat national est convaincu que la prospérité et la croissance futures du pays dépendront toujours du commerce et des ressources maritimes. La construction navale, la réparation des navires et la fabrication en haute mer doivent rester des composantes de base indispensables à la stratégie maritime globale du Canada, ce qui aura pour effet de créer une solide industrie canadienne de systèmes intégrés à bord, y compris des systèmes intégrés de pointe et le soutien technique offert durant leur durée de vie utile.

Le *Kent Sprint*, un conteneur construit au chantier naval de Saint John, une division de la société Irving Shipbuilding Inc.

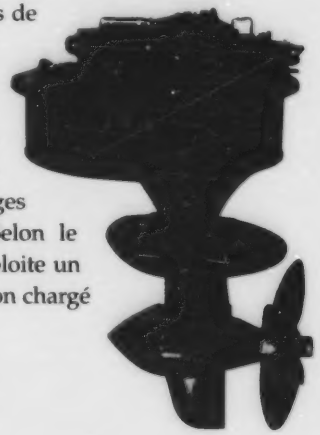
Facteurs environnementaux

Les Canadiens sont de plus en plus sensibilisés au problème des émissions de gaz à effet de serre et le gouvernement fédéral s'est fait chef de file en la matière, par son engagement à aider à diminuer les niveaux de ces émissions dans notre atmosphère. L'objectif canadien actuel est de les ramener à 6 p. 100 de moins que leur niveau de 1990 d'ici 2012. Cet objectif découle des discussions tenues à Kyoto, au Japon, en 1997. Récemment, le ministre canadien de l'Environnement, David Anderson, annonçait que le Canada s'était engagé, de concert avec les États-Unis, à prendre les mesures voulues concernant la pollution transfrontalière. Dans une publication (*De l'air pur pour les Canadiens*, Environnement Canada, février 2001) diffusée au moment de cette annonce, le Ministre a désigné les transports comme le facteur principal de pollution atmosphérique au Canada.

Le transport maritime est le moyen de transport le plus écologique à la tonne par mille de transport de biens. Le soutien à l'industrie favoriserait le transport maritime et donc aurait des retombées environnementales favorables.
— John Greenway, Upper Lakes Group Inc. St. Catharines (Ontario) Janvier 2001

Les études relatives à l'efficacité énergétique des divers modes de transport ont permis de constater que le transport maritime était de loin le moyen le plus respectueux de l'environnement pour le mouvement des marchandises. Il convient notamment de mentionner une étude du ministère des Transports des États-Unis (*Environmental Advantages of Inland Barge Transportation*, U.S. Department of Transportation, 1994) qui en arrive à la conclusion qu'il est beaucoup plus efficace et écologique de transporter du fret par eau que par la route. L'efficacité énergétique relativement supérieure du transport par eau peut s'illustrer aussi par le fait qu'un gallon américain (3,8 l) de carburant permet de transporter une tonne de fret sur 514 milles (827 km) par barge, alors que cette distance diminue à 202 milles (325 km) par chemin de fer et à 59 milles (95 km) par camion.

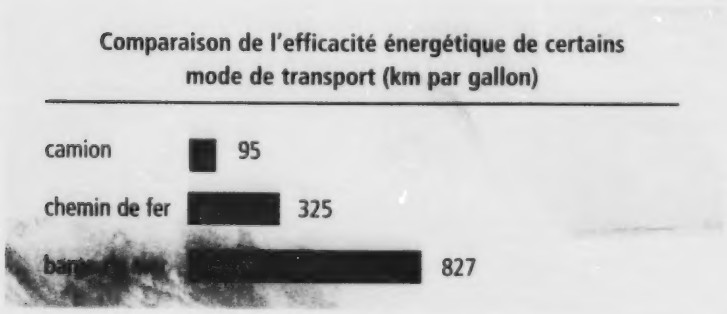
Voici un exemple canadien : il faudrait 1 400 camions de 34 tonnes pour transporter la même quantité de fret qu'un navire des Grands Lacs de 48 000 tonnes. Les 1 400 camions coûteraient aux environs de 200 millions de dollars et auraient une durée de vie utile de six ans. Le navire des Grands Lacs coûterait entre 50 millions et 60 millions de dollars et aurait une durée de vie utile d'une trentaine à une quarantaine d'années. Il faut ajouter les dommages causés aux routes par les camions. Selon le Groupe Maritime Verreault Inc., qui exploite un chantier naval du Québec, un seul camion chargé



Facteurs environnementaux

Les Canadiens sont de plus en plus sensibilisés au problème des émissions de gaz à effet de serre et le gouvernement fédéral s'est fait chef de file en la matière, par son engagement à aider à diminuer les niveaux de ces émissions dans notre atmosphère. L'objectif canadien actuel est de les ramener à 6 p. 100 de moins que leur niveau de 1990 d'ici 2012. Cet objectif découle des discussions tenues à Kyoto, au Japon, en 1997. Récemment, le ministre canadien de l'Environnement, David Anderson, annonçait que le Canada s'était engagé, de concert avec les États-Unis, à prendre les mesures voulues concernant la pollution transfrontalière. Dans une publication (*De l'air pur pour les Canadiens*, Environnement Canada, février 2001) diffusée au moment de cette annonce, le Ministre a désigné les transports comme le facteur principal de pollution atmosphérique au Canada.

Les études relatives à l'efficacité énergétique des divers modes de transport ont permis de constater que le transport maritime était de loin le moyen le plus respectueux de l'environnement pour le mouvement des marchandises. Il convient notamment de mentionner une étude du ministère des Transports des États-Unis (*Environmental Advantages of Inland Barge Transportation*, U.S. Department of Transportation, 1994) qui en arrive à la conclusion qu'il est beaucoup plus efficace et écologique de transporter du fret par eau que par



la route. L'efficacité énergétique relativement supérieure du transport par eau peut s'illustrer aussi par le fait qu'un gallon américain (3,8 l) de carburant permet de transporter une tonne de fret sur 514 milles (827 km) par barge, alors que cette distance diminue à 202 milles (325 km) par chemin de fer et à 59 milles (95 km) par camion.

Voici un exemple canadien : il faudrait 1 400 camions de 34 tonnes pour transporter la même quantité de fret qu'un navire des Grands Lacs de 48 000 tonnes. Les 1 400 camions coûteraient aux environs de 200 millions de dollars et auraient une durée de vie utile de six ans. Le navire des Grands Lacs coûterait entre 30 millions et 60 millions de dollars et aurait une durée de vie utile d'une trentaine à une quarantaine d'années. Il faut ajouter les dommages causés aux routes par les camions. Selon le Groupe Maritime Verreault Inc., qui exploite un chantier naval du Québec, un seul camion chargé

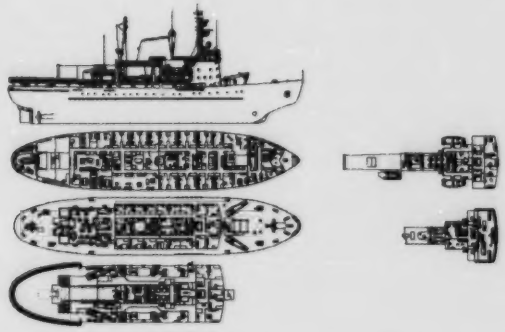
à pleine capacité occasionne plus de dommages à nos routes que 33 000 autos. En outre, les camionneurs jouissent gratuitement des services d'entretien et de réparation des routes, alors que les propriétaires de navires sont soumis à un système de financement de ces frais par l'usager.

La société Verreault cite aussi les résultats d'une étude réalisée en 1991 par le ministère des transports de l'État américain du Minnesota sur ce qu'il en coûte de ne pas recourir au transport maritime. Les chercheurs ont étudié et comparé le transport du charbon, des agrégats, et ainsi de suite, sur la rivière Mississippi et le lac Supérieur, des voies navigables ne représentant que 5 p. 100 du trafic maritime de l'État. Ils se sont rendu compte que l'abandon du transport par eau au profit du camionnage aurait les effets suivants :

- un accroissement de 926 p. 100 de la consommation de carburant;
- une hausse de 1 920 p. 100 des émissions toxiques;
- une augmentation de 610 p. 100 de la probabilité d'accidents;
- une hausse annuelle du nombre de pneus usagés dont l'État serait forcé de se débarrasser de 2 746;
- une hausse quotidienne du nombre de camions que les entreprises de transport devraient utiliser de 1 333.

Le Royaume-Uni, dans un livre blanc paru en 1998 au sujet de l'avenir des transports (*British Shipping: Charting a New Course*, Department of the Environment, Transport and the Regions, Londres, R.-U., 1998), privilégiait le transport maritime comme l'un des moyens les plus écologiques de transport, supérieur à cet égard au transport par chemin de fer, camion ou avion. Le livre blanc en question attribuait également au Royaume-Uni un intérêt naturel à exploiter les possibilités du transport maritime dans ses eaux côtières et sur de courtes distances afin de réduire la pollution et de décongestionner les routes.

Indubitablement, le transport maritime est reconnu comme la méthode la plus écologique pour transporter des marchandises. Il faudrait donc en faire la promotion comme étant un moyen efficace d'aider le Canada à atteindre ses objectifs en matière d'air pur.



RECOMMANDATION

Que les gouvernements fédéral et provinciaux portent leur attention sur le transport maritime comme la solution écologique, plutôt que sur d'autres modes de transport.

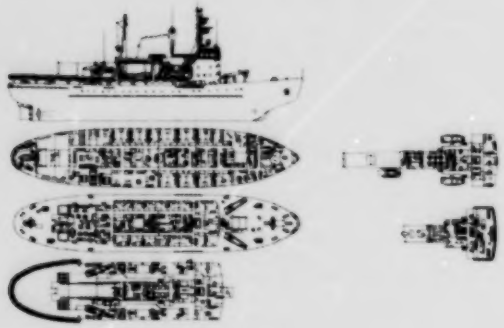
à pleine capacité occasionne plus de dommages à nos routes que 33 000 autos. En outre, les camionneurs jouissent gratuitement des services d'entretien et de réparation des routes, alors que les propriétaires de navires sont soumis à un système de financement de ces frais par l'usager.

La société Verreault cite aussi les résultats d'une étude réalisée en 1991 par le ministère des transports de l'État américain du Minnesota sur ce qu'il en coûte de ne pas recourir au transport maritime. Les chercheurs ont étudié et comparé le transport du charbon, des agrégats, et ainsi de suite, sur la rivière Mississippi et le lac Supérieur, des voies navigables ne représentant que 5 p. 100 du trafic maritime de l'État. Ils se sont rendu compte que l'abandon du transport par eau au profit du camionnage aurait les effets suivants :

- un accroissement de 926 p. 100 de la consommation de carburant;
- une hausse de 1 920 p. 100 des émissions toxiques;
- une augmentation de 610 p. 100 de la probabilité d'accidents;
- une hausse annuelle du nombre de pneus usagés dont l'État serait forcé de se débarrasser de 2 746;
- une hausse quotidienne du nombre de camions que les entreprises de transport devraient utiliser de 1 333.

Le Royaume-Uni, dans un livre blanc paru en 1998 au sujet de l'avenir des transports (*British Shipping: Charting a New Course*, Department of the Environment, Transport and the Regions, Londres, R.-U., 1998), privilégiait le transport maritime comme l'un des moyens les plus écologiques de transport, supérieur à cet égard au transport par chemin de fer, camion ou avion. Le livre blanc en question attribuait également au Royaume-Uni un intérêt naturel à exploiter les possibilités du transport maritime dans ses eaux côtières et sur de courtes distances afin de réduire la pollution et de décongestionner les routes.

Indubitablement, le transport maritime est reconnu comme la méthode la plus écologique pour transporter des marchandises. Il faudrait donc en faire la promotion comme étant un moyen efficace d'aider le Canada à atteindre ses objectifs en matière d'air pur.



RECOMMANDATION

Que les gouvernements fédéral et provinciaux portent leur attention sur le transport maritime comme la solution écologique, plutôt que sur d'autres modes de transport.

PARTIE II

Perspectives d'avenir des chantiers navals canadiens

Possibilités d'affaires au Canada pour les chantiers navals canadiens

Il ne fait aucun doute que l'industrie mondiale de la construction navale est en plein bouleversement en raison d'une surcapacité généralisée à l'échelle internationale, d'un excès de subventions et du fait que les gouvernements nationaux des grands pays constructeurs navals ne se conforment pas aux pratiques commerciales loyales. Le Canada n'est pas à l'abri de ces perturbations, et les prix maintenus à la baisse par des moyens artificiels ont des effets négatifs graves non seulement sur sa propre industrie de la construction maritime, mais aussi sur celle de l'Europe et des États-Unis.

Toutefois, les problèmes ne se limitent pas à la surcapacité mondiale. Il faut aussi envisager jusqu'à quel point l'industrie canadienne est compétitive et pourra continuer de l'être. Les industries canadiennes de l'automobile et de l'aéronautique sont de bons exemples à citer. Toutes deux souffrent de surcapacité à l'échelle mondiale, mais le Canada a néanmoins réussi à s'y tailler une place intéressante à cause de sa compétitivité sur les plans du coût de la main-d'œuvre, de la productivité et de la qualité des produits. Tel qu'expliqué plus loin dans le présent rapport, les constructeurs navals canadiens sont concurrentiels sur les mêmes plans. De plus, il convient de noter que les chantiers navals canadiens ne s'intéressent pas aux grands navires de bas niveau technologique, comme les navires-citernes pétroliers et les vraquiers, dont la charpente est surtout en acier et les besoins en armature, moindres. L'accent y est mis sur des navires à haute valeur ajoutée dotés d'instruments, de moyens de communication et d'aides à la navigation innovateurs et perfectionnés.

Les conséquences de ces bouleversements mondiaux sur l'industrie canadienne de la construction navale sont principalement de trois ordres.

- D'abord, les armateurs canadiens se sont laissé séduire par les prix avantageux. Certains ont accepté

sciemment une qualité inférieure à cause des arrangements incroyablement intéressants qui leur étaient offerts sur le plan des coûts et du financement, et ils ont fait construire leurs navires à l'étranger.

- Les chantiers canadiens, non subventionnés, ont vu chuter leur aptitude à affronter avec succès la concurrence des constructeurs navals étrangers sur le marché mondial.
- La persistance des États-Unis à imposer la conformité à leur *Jones Act*, malgré l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), a fait disparaître le marché des États-Unis pour les constructeurs canadiens. Aucune autre industrie canadienne ne se trouve dans une telle situation. Toute politique instaurée par le Canada pour donner un regain à son secteur de la construction navale devra reconnaître, accepter et affronter ces réalités.

Même si l'industrie de la construction navale canadienne se trouve dans une situation extrêmement difficile, elle n'en reste pas moins un secteur dans lequel s'ouvrent des perspectives solides pour l'avenir. Ces perspectives se concentrent surtout, dans l'immédiat, sur l'industrie nationale; l'objectif de se ménager une place dans les marchés internationaux est nécessaire à long terme. Le Comité est d'avis que le principe de base devant régir le commerce national et l'exploitation des ressources du pays devrait être la généralisation du logo « Fabriqué au Canada ». Cela ne veut pas dire que les navires et les installations navales doivent être construits exclusivement au Canada, mais il faudrait cependant que les politiques d'appui au secteur assurent au Canada des avantages économiques ainsi que des avantages technologiques et sociaux.

Il est maintenant évident que l'industrie du pétrole et du gaz d'origine marine de la région Atlantique offre des possibilités énormes au secteur de la construction navale. L'investissement axé sur ces ressources se chiffre déjà à plusieurs milliards de dollars, les perspectives d'avenir de l'investissement et de l'exploration sont plus qu'intéressantes et l'industrie de la construction navale peut y contribuer et en profiter de nombreuses façons. Depuis l'édification de plates-formes complètes jusqu'à l'approvisionnement en composants, en passant notamment par la fourniture en dispositifs de manutention des ancres, en navires de ravitaillement, en barges, en navires de relève, en construction lourde, en génie, en soutien à la durée de vie du matériel et en logistique. Les perspectives semblent prometteuses aussi en ce qui concerne la côte du Pacifique et l'Arctique.

Selon les règlements canadiens en matière d'environnement, les navires de la flotte nationale de pétroliers devront être à double coque d'ici 2010. Tous les navires de remplacement devraient être construits ici même au Canada. Il est extrêmement intéressant d'examiner de près les répercussions d'un accroissement du transport par eau au détriment de celui par chemin de fer et par camion. Le transport maritime sort vainqueur haut la main de toute comparaison entre les modes de transport sur le plan de la diminution des émissions toxiques et de la sécurité par tonne-kilomètre.

La flotte des Grands Lacs, une trentaine de navires, vieillit rapidement et devra être renouvelée. Le remplacement de cette flotte représente plus de 10 années de travail pour les chantiers navals situés le long de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Sur la côte du Pacifique, en plus de la perspective de nouveaux sites pétroliers et gaziers, il y a aussi les exploitants commerciaux de remorqueurs et de barges, qui devront bientôt moderniser ou remplacer leurs bateaux vieillissants. De plus, la British Columbia Ferry Corporation a annoncé qu'il lui fallait commencer le plus tôt possible à remplacer sa flotte de 43 transbordeurs.

Les flottes gouvernementales, surtout la Marine et la Garde côtière canadienne, ont des programmes maritimes qu'elles veulent réaliser. Il faut maintenant élaborer un plan stratégique de remplacement de ces flottes. Le gouvernement semble consacrer des quantités importantes de fonds publics à l'entretien de navires qui sont vieux et désuets, alors qu'une solution plus économique serait de remplacer ces navires par des neufs. À long terme, l'achat systématique de navires neufs allégerait les décaissements de l'État et ferait en sorte que les navires des flottes gouvernementales soient prêts non seulement à répondre aux besoins prévus, mais aussi à remplir les tâches inattendues occasionnées par des situations de crise tant naturelles que dues à l'action humaine. Un programme stratégique exhaustif, conçu en vue d'assurer au gouvernement des flottes toujours modernes et d'apporter un appui continu à l'industrie de la construction navale, pourrait être la base à partir de laquelle le secteur pourrait multiplier ses capacités fondamentales et les mettre au service d'autres marchés et d'autres projets.

Le remplacement des navires de pêche offre de bons débouchés. À l'heure actuelle, le Canada achète à l'étranger ses navires de plus de 30 mètres (100 pieds) en franchise de droits. Si cette pratique cessait, un nouveau marché s'ouvrirait aux constructeurs navals canadiens, qui possèdent hors de tout doute les capacités voulues pour construire de tels navires de façon concurrentielle.

Un autre créneau est le remplacement des navires de pêche de moins de 19,80 mètres (65 pieds). Il existe des préoccupations voulant que les restrictions imposées actuellement à la longueur des navires soient inacceptables et nuisent à la sécurité de l'équipage. Une façon de palier ce problème est de créer une nouvelle classe pour les navires dont la longueur est de moins de 25,9 mètres (85 pieds) mais qui sont dotés d'une capacité comparable à celle du navire élargi qui avait à l'origine moins de 19,80 mètres de longueur. Cette nouvelle longueur ne poserait pas de problème sur le plan de la conservation des espèces, puisque le quota de pêche ne serait pas changé. Cela créerait néanmoins un créneau pour les constructeurs de petits navires, la demande pouvant atteindre 200 nouveaux navires de pêche.

Une des régions qui devrait recevoir plus d'attention au cours des prochaines années et ouvrir de nouveaux marchés aux constructeurs navals canadiens est la voie maritime empruntant l'Arctique canadien. Cette route nordique raccourcit considérablement le trajet entre la Colombie-Britannique et l'Europe ou entre l'Atlantique et l'Asie. Elle pourrait être

accessible toute l'année, si le rétrécissement de la masse glaciaire se poursuit et que de bons brise-glaces sont utilisés.

En outre, l'exploration pétrolière et gazière dans cette région suscite à nouveau de l'intérêt et, si cela se concrétise, il y aura une recrudescence de la demande pour des brise-glaces de pointe.

L'*Atlantic Hawk* (au premier plan) et l'*Atlantic Eagle*, tous deux construits par la société Irving Shipbuilding Inc.

Tous les constructeurs de navires du Canada comptent également la réparation des navires parmi leurs activités essentielles. Les constructeurs qui se sont exprimés lors du Forum de l'industrie navale en octobre 2000 étaient unanimes à dire que cette activité, bien qu'essentielle, ne suffit pas à soutenir l'entreprise, surtout lorsqu'il s'agit d'un chantier naval de taille importante. Les chantiers canadiens continueront de faire concurrence dans ce segment de marché, mais il sera impossible aux grands chantiers de rester viables en comptant uniquement sur les travaux de réparation.

Enfin, les chantiers navals sont dotés d'une technologie et d'atouts exceptionnels qui peuvent servir, et l'ont déjà fait, à effectuer des travaux préliminaires pour d'autres industries. Ce volet pourrait être davantage exploité.

En résumé, le Comité croit qu'il existe des débouchés importants, dans le domaine de la construction et dans le marché canadien de l'exploitation pétrolière et gazière en haute mer, pour l'industrie de la construction navale au Canada. À long terme, le Comité est convaincu que les compétences fondamentales canadiennes peuvent être utilisées pour permettre à l'industrie de se ménager des créneaux sur les marchés mondiaux.

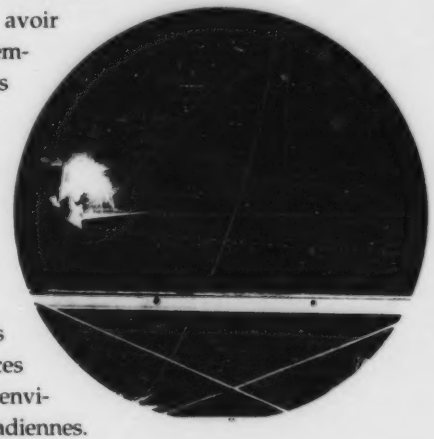
R E C O M M A N D A T I O N

Que le ministère des Pêches et des Océans revoie sa réglementation restreignant à 19,8 mètres (65 pieds) la longueur des navires pour permettre de les remplacer ou par des navires d'une longueur de moins de 25,9 mètres (85 pieds), ou de les reconvertir à cette longueur.

Activités nécessaires pour assurer la viabilité des chantiers existants

Selon les estimations, les 10 plus grands chantiers navals du Canada doivent avoir un chiffre d'affaires annuel d'environ 500 millions à 750 millions de dollars pour demeurer viables. Ces chiffres représentent moins de 1 p. 100 du marché mondial (chaque année, environ 2 000 navires sont construits dans le monde à un coût unitaire moyen situé entre 25 et 40 millions de dollars).

Si les règles du jeu étaient relativement uniformisées au pays, l'industrie de la construction navale canadienne devrait avoir suffisamment de travail, en remplaçant les flottes vieillissantes de la Colombie-Britannique et des Grands Lacs et en poursuivant ses activités de réparation, pour soutenir pendant les 15 prochaines années les chantiers navals des provinces concernées. Le volume de débouchés commerciaux nécessaire à ces chantiers navals correspond à environ 25 p. 100 des capacités canadiennes.



Les Chantiers Davie Ltée et le chantier de Saint John représentent à eux seuls près de la moitié des capacités canadiennes totales. Leur viabilité dépend avant tout de la construction de navires neufs. Les deux entreprises visent principalement le marché pétrolier et gazier en haute mer et les marchés de l'État.

Les autres chantiers de la côte de l'Atlantique représentent environ 25 p. 100 des capacités canadiennes. Pour atteindre le volume d'activité nécessaire, ils doivent compter sur une combinaison d'activités de construction et de réparation.

accessible toute l'année, si le rétrécissement de la masse glaciaire se poursuit et que de bons brise-glaces sont utilisés.

En outre, l'exploration pétrolière et gazière dans cette région suscite à nouveau de l'intérêt et, si cela se concrétise, il y aura une recrudescence de la demande pour des brise-glaces de pointe.

L'Atlantic Hawk (au premier plan) et l'*Atlantic Eagle*, tous deux construits par la société Irving Shipbuilding Inc.

Tous les constructeurs de navires du Canada comptent également la réparation des navires parmi leurs activités essentielles. Les constructeurs qui se sont exprimés lors du Forum de l'industrie navale en octobre 2000 étaient unanimes à dire que cette activité, bien qu'essentielle, ne suffit pas à soutenir l'entreprise, surtout lorsqu'il s'agit d'un chantier naval de taille importante. Les chantiers canadiens continueront de faire concurrence dans ce segment de marché, mais il sera impossible aux grands chantiers de rester viables en comptant uniquement sur les travaux de réparation.

Enfin, les chantiers navals sont dotés d'une technologie et d'atouts exceptionnels qui peuvent servir, et l'ont déjà fait, à effectuer des travaux préliminaires pour d'autres industries. Ce volet pourrait être davantage exploité.

En résumé, le Comité croit qu'il existe des débouchés importants, dans le domaine de la construction et dans le marché canadien de l'exploitation pétrolière et gazière en haute mer, pour l'industrie de la construction navale au Canada. À long terme, le Comité est convaincu que les compétences fondamentales canadiennes peuvent être utilisées pour permettre à l'industrie de se ménager des créneaux sur les marchés mondiaux.

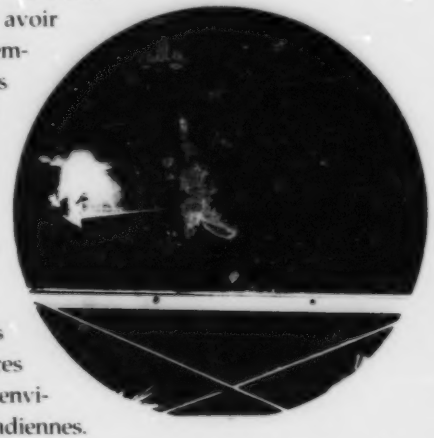
RECOMMANDATION

Que le ministère des Pêches et des Océans revoie sa réglementation restreignant à 19,8 mètres (65 pieds) la longueur des navires pour permettre de les remplacer ou par des navires d'une longueur de moins de 25,9 mètres (85 pieds), ou de les reconvertir à cette longueur.

Activités nécessaires pour assurer la viabilité des chantiers existants

Selon les estimations, les 10 plus grands chantiers navals du Canada doivent avoir un chiffre d'affaires annuel d'environ 500 millions à 750 millions de dollars pour demeurer viables. Ces chiffres représentent moins de 1 p. 100 du marché mondial (chaque année, environ 2 000 navires sont construits dans le monde à un coût unitaire moyen situé entre 25 et 40 millions de dollars).

Si les règles du jeu étaient relativement uniformisées au pays, l'industrie de la construction navale canadienne devrait avoir suffisamment de travail, en remplaçant les flottes vieillissantes de la Colombie-Britannique et des Grands Lacs et en poursuivant ses activités de réparation, pour soutenir pendant les 15 prochaines années les chantiers navals des provinces concernées. Le volume de débouchés commerciaux nécessaire à ces chantiers navals correspond à environ 25 p. 100 des capacités canadiennes.



Les Chantiers Davie Ltée et le chantier de Saint John représentent à eux seuls près de la moitié des capacités canadiennes totales. Leur viabilité dépend avant tout de la construction de navires neufs. Les deux entreprises visent principalement le marché pétrolier et gazier en haute mer et les marchés de l'État.

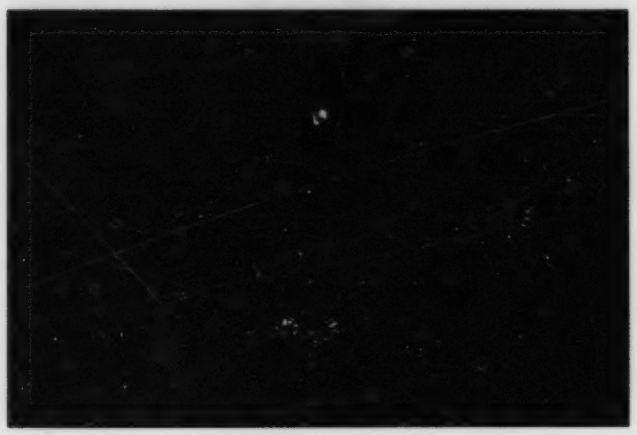
Les autres chantiers de la côte de l'Atlantique représentent environ 25 p. 100 des capacités canadiennes. Pour atteindre le volume d'activité nécessaire, ils doivent compter sur une combinaison d'activités de construction et de réparation.

Les politiques instaurées par le gouvernement du Canada influeront lourdement sur la viabilité future des chantiers navals du pays. De fait, il convient de mentionner deux facteurs essentiels liés à la question de savoir si, à sa capacité actuelle, l'industrie peut subsister dans le marché national. Ces deux facteurs sont les suivants :

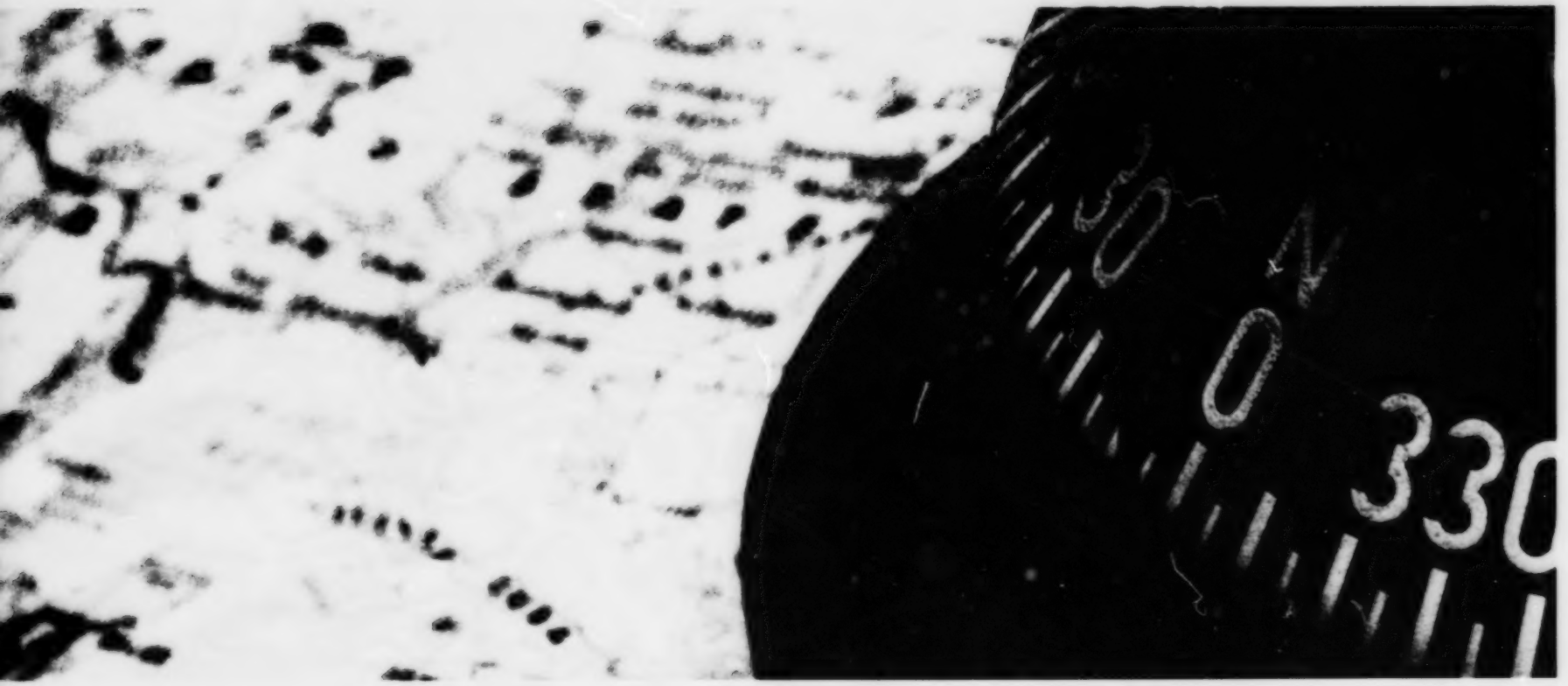
- la mesure dans laquelle le Canada peut orienter ses ressources hauturières à l'avantage de l'économie du pays;
- la mesure dans laquelle les flottes gouvernementales du Canada (représentées par le ministère de la Défense nationale, la Garde côtière et le ministère des Pêches et des Océans) peuvent planifier leurs approvisionnements en navires pour les 15 prochaines années.

L'enjeu est simple : voulons-nous une industrie de la construction navale au Canada? Au milieu des années 1980, la rationalisation a connu un échec à cause de l'absence de politiques propres à compenser le manque d'équité en matière de concurrence sur le marché mondial. La situation reste la même aujourd'hui.

Le Comité a entendu un message puissant de la part des intervenants du secteur partout au Canada : « Donnez-nous les outils qu'il nous faut pour combattre les subventions étrangères et les pratiques commerciales déloyales, et nous vous montrerons ce dont nous sommes capables. Si le Canada n'a ni les ressources ni la volonté voulues pour s'engager dans une guerre de subventions, nous devrons prendre des mesures plus vigoureuses ici même afin d'empêcher les subventions des pays étrangers de causer encore plus de dommages à notre industrie de la construction navale ». Le Comité appuie fortement la mise en place d'une politique apte à donner au secteur la possibilité d'affronter la concurrence étrangère sur un pied d'égalité, en commençant au Canada.



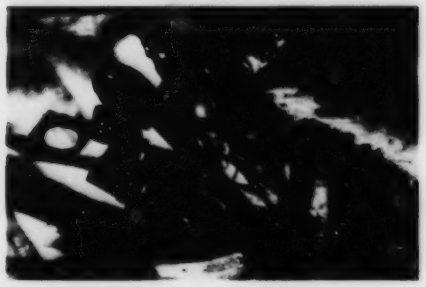
Maquette TRIBON d'une substructure de pont pour une plate-forme de production pétrolière semi-submersible


330

PARTIE III

Problèmes et recommandations

Subventions et pratiques commerciales déloyales



Dans le monde entier, la construction navale est une industrie où les subventions gouvernementales et les pratiques commerciales déloyales sont monnaie courante. Des recherches effectuées par le U.S. Department of Transportation, Marine Administration (MARAD) ont révélé que des dizaines de pays versent des subventions, sous une forme ou une autre, à leurs chantiers navals. Le Canada, lui, a décidé de ne pas aider financièrement son secteur de la construction navale.

Le plus gros joueur de l'industrie est la République de Corée. En 1999, selon un rapport du 3 mai 2000 de la Commission des Communautés européennes, la République de Corée s'est ménagé 33,3 p. 100 de toutes les nouvelles commandes (en tonnes brutes officielles compensées). Venait ensuite le Japon avec 26 p. 100 des commandes et l'Union européenne (UE) avec 17,2 p. 100, le reste du monde se partageant les 23,5 p. 100 restants. En janvier 2000, la République de Corée accaparait la part incroyable de 72 p. 100 de toutes les commandes mondiales, le Japon devant se contenter de 10 p. 100 et l'UE, de 7 p. 100. Les Sud-Coréens ont fait l'objet d'une surveillance étroite de la part de l'UE en raison de l'allégation de subventions gouvernementales de l'ordre de 40 p. 100. Les Européens en sont arrivés à la conclusion que la surcapacité mondiale actuelle, estimée aux environs de 20 à 25 p. 100, est attribuable principalement à l'expansion des chantiers navals sud-coréens entre 1994 et 1996. Selon les estimations, les Sud-Coréens auraient triplé leur capacité pendant cette période.

Les Européens ont annoncé qu'à compter du 31 décembre 2000, ils ne verseraient plus de subventions, directes ou indirectes, à leur industrie de la construction navale. On estime que ces subventions s'élevaient généralement à environ 20 p. 100. Toutefois, dans un communiqué du début de février 2001, l'UE déclarait qu'elle accroissait immédiatement à 20 p. 100 ses subventions directes, afin d'endiguer l'afflux des

La compétition à l'échelle internationale est brutale. Marchés faussés par des subventions, des pratiques commerciales déloyales, une surcapacité à l'échelle mondiale dans de nombreux types de marchés – voilà des facteurs qui infligent de grands problèmes tant à vous qu'à notre industrie.
— L'honorable Brian Tobin
Allocution devant le Forum de l'industrie navale
St. John's (Terre-Neuve)
le 20 octobre 2000

contrats vers les chantiers navals sud-coréens. Par suite de cette décision, l'appui financier direct et indirect de certains pays européens à la construction navale pourrait grimper aux environs de 30 p. 100.

Aussi longtemps que l'on soupçonnera la République de Corée de verser de fortes subventions à son secteur de la construction navale, l'Europe, le Japon et les autres pays du monde subventionneront leurs propres industries afin d'essayer de protéger leur part de marché. Le niveau des subventions à la construction navale dans un grand nombre de pays est sans précédent.

En plus d'être étouffés par le problème des subventions, les chantiers navals canadiens sont complètement exclus du marché américain en vertu de la *Jones Act*. Cette loi est en réalité un ensemble de lois maritimes stipulant que le fret transporté entre des ports américains doit l'être sur des navires américains, obligatoirement construits, immatriculés, entretenus et réparés aux États-Unis, par des entreprises américaines, et dont le propriétaire et l'équipage sont américains. Cette loi, qui n'est pas assujettie à l'ALENA, empêche les entreprises canadiennes de construction navale de vendre leurs navires aux États-Unis. Ce facteur est en soi un handicap énorme. Il suffit de songer à l'état dans lequel seraient les industries canadiennes de l'automobile et de l'aéronautique s'il leur était interdit de vendre leurs produits dans un marché qui accueille plus de 80 p. 100 de toutes les exportations du Canada : celles-ci se retrouveraient sur le pavé.

Pendant ce temps, les navires construits aux États-Unis entrent au Canada en franchise de droits. Il est évident que la *Jones Act* reçoit un appui considérable des groupes de pression américains. Comme tel, il serait difficile d'apporter des changements importants dont les Canadiens pourraient tirer profit. Toutefois, il est important que cette question demeure au premier plan des négociations sur les dispositions commerciales qui doivent être entreprises avec les États-Unis — tout en gardant à l'esprit que même des petits ajustements pourraient grandement améliorer les débouchés des constructeurs navals canadiens.

La politique canadienne actuelle en matière de construction navale ne fait pas grand chose pour contrer ces pratiques étrangères. Voici les éléments clés de cette politique, tels que décrits par Industrie Canada. Chacun d'entre eux sera analysé plus en détail dans une section ultérieure du présent rapport.

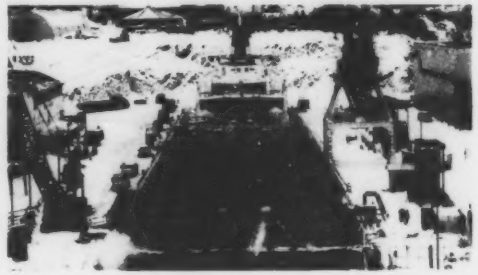
- **Approvisionnement canadien en ce qui concerne la flotte nationale** — Cet élément est essentiel mais, malheureusement, le gouvernement fait des exceptions à sa politique, au détriment des constructeurs de navires canadiens.
- **Imposition d'un tarif douanier de 25 p. 100 sur les navires non couverts par l'ALENA qui sont importés au Canada** — Cette disposition est efficace contre les subventions étrangères de 20 p. 100, mais à peu près inutile contre les subventions de 40 p. 100 (il faudrait un tarif douanier de 67 p. 100). Il faut modifier la politique pour qu'elle puisse servir à contrer les cas de subventions élevées et la resserrer pour en faire disparaître les exclusions.
- **Accélération de la déduction pour investissement afin d'en arriver à un amortissement total sur quatre ans** — Il s'agit là d'une option très attrayante, qui est réservée à un trop petit nombre d'investisseurs canadiens. La politique actuelle accorde l'option seulement aux propriétaires-exploitants plutôt qu'aux propriétaires et/ou aux exploitants.
- **Accroissement à 80 p. 100 sur 12 ans du financement des exportations** — Cette disposition est inefficace pour lutter contre les subventions étrangères et le programme Title XI aux États-Unis. Tous nos concurrents sont déjà en mesure d'offrir couramment de telles modalités.

- **Accès à l'Institut de dynamique marine** — Il s'agit d'un établissement très reconnu, mais ses diplômés sont trop nombreux (parfois des promotions entières) à abandonner le Canada au profit d'employeurs américains.

À la question de savoir pourquoi les chantiers navals canadiens ne décrochent pas des commandes plus nombreuses, la réponse est fort simple : c'est qu'ils doivent affronter la concurrence d'utilisateurs de subventions sans disposer eux-mêmes d'aide gouvernementale. Pour obtenir des commandes, les constructeurs de navires canadiens doivent l'emporter sur des entreprises étrangères qui reçoivent des subventions pouvant aller de 20 à 40 p. 100. Les Européens, malgré un bon programme d'intervention directe, perdent une part considérable de leur marché au profit de l'Asie. Ce qu'il y a de déplorable dans cette situation, c'est que les commandes sont accordées au pays qui verse le plus de subventions et non pas à celui dont les coûts sont les plus bas.

Les grands gagnants de cette équation sont les armateurs, qui peuvent acheter des navires à prix très réduits. Les perdants sont les constructeurs de navires, les travailleurs des chantiers navals et les contribuables canadiens. Toute vente de navire étranger à un prix moindre que les coûts non subventionnés de la main-d'œuvre et des matériaux constitue une pratique commerciale déloyale. C'est un affront à l'industrie canadienne, qui tente depuis plusieurs années de se tailler une place sur le marché mondial sans bénéficier de subventions excessives et injustes ni se servir de pratiques commerciales déloyales.

Le Canada doit combattre cette pratique avec toute l'énergie possible. Les Européens ont montré la voie en défiant les Sud-Coréens, mais cette bataille n'a pas encore donné de résultats concluants. Un trop grand nombre de pays voient dans la construction navale une question de priorité et de sécurité nationales. Le fait que les États-Unis, le membre le plus puissant de l'OMC, continuent de défendre vigoureusement les dispositions protectionnistes de la *Jones Act* (une loi vieille de 77 ans) témoigne de l'importance toute particulière accordée à l'industrie navale dans presque tous les pays du monde sauf le Canada.



Les subventions ne prennent pas toujours la forme d'une aide financière gouvernementale versée à l'industrie. Dans certains pays, les travailleurs eux-mêmes subventionnent leur secteur en acceptant des salaires peu élevés et des conditions de travail qui ne seraient pas tolérées au Canada. En supprimant délibérément les droits du travail et les droits sociaux, certains constructeurs étrangers remplissent effectivement leurs carnets de commandes sur le dos de leurs employés. Devant une telle réalité, le Comité du projet de partenariat national presse le gouvernement du Canada d'élaborer et de promouvoir une clause sociale mondiale régissant les normes du travail dans l'industrie de la construction navale.

Voici maintenant, perdue dans un univers de subventions et de pratiques commerciales déloyales, la définition de la vraie compétitivité. **L'industrie canadienne est entièrement concurrentielle en ce qui concerne les coûts de la main-d'œuvre, la productivité et la qualité du travail. Selon ce que signale Industrie Canada, entre 1988 et 1998, la productivité du travail dans l'industrie de la construction et de la réparation des navires s'est accrue au rythme rapide de 2,81 p. 100 par an, ce qui donne une augmentation totale de 31,9 p. 100 en une décennie**. La productivité du travail mesure le produit intérieur brut (PIB) par employé. Pendant les 10 mêmes années, le taux annuel de croissance de l'ensemble du secteur manufacturier s'est chiffré à 0,81 p. 100. En comparaison, le taux annuel de croissance du secteur des aéronefs et des pièces d'aéronefs était de 1,61 p. 100 et celui de l'industrie de l'automobile, de 1,54 p. 100. En ce qui a trait à la productivité du capital, qui mesure le PIB selon le stock de capital, le secteur de la construction navale a connu

le taux « incroyable » de croissance annuelle de 4,47 p. 100. Les progrès technologiques sont cités comme l'une des raisons de cette tenue « remarquable et intéressante » du secteur.

Quand aux taux de la main-d'œuvre, le tableau qui suit illustre que le Canada est concurrentiel face aux autres pays industrialisés.

Tableau 1 — Taux horaire de la main-d'œuvre employée dans l'industrie de la construction navale, pour certains pays

Pays	Taux	Année
Allemagne	34,04 $	
Norvège	26,19 $	
Finlande	25,49 $	
Japon	25,09 $	
Danemark	20,66 $	1993
France	19,99 $	
Pays-Bas	19,74 $	1994
États-Unis	18,39 $	
Italie	17,89 $	
Suède	17,50 $	1993
Canada	15,00 $	
Royaume-Uni	13,73 $	1993
Grèce	13,11 $	
Taiwan	11,81 $	
République de Corée	8,03 $	1992

Source : U.S. Bureau of Labour Statistics (1999), selon les statistiques disponibles les plus récentes, à savoir celles de 1996, sauf indication contraire.

Les représentants d'Industrie Canada reconnaissent que sur le plan de la qualité, les Canadiens peuvent affronter la concurrence des meilleurs en la matière.

Le défi à relever par le Comité est de formuler des recommandations visant à redonner à l'industrie canadienne de la construction navale sa place méritée dans un marché réel et durable, sans subventions gouvernementales. La situation est parfaitement claire. Le temps presse et la marge de manœuvre est étroite.

Les subventions versées par les pays étrangers ont pratiquement détruit le marché des exportations. Sans subventions, il sera difficile au Canada de concurrencer efficacement ses rivaux. Il y a bien quelques créneaux fructueux, comme en fait foi la réussite de la société East Isle Shipyards, de Georgetown (Île-du-Prince-Édouard), qui a vendu ses produits au Panama, mais la province a dû offrir des incitatifs spéciaux pour que le marché puisse se conclure.

Même si les subventions cessaient demain, leurs effets persisteraient pendant un bon moment. Les pays qui recourent aux subventions s'assurent aujourd'hui des débouchés qui permettent à leur industrie de progresser dans la courbe d'apprentissage relative à toute une série de navires, et de devenir plus concurrentielle à long terme. Dans de telles conditions, le Canada doit d'abord chercher des solutions au sein de son propre marché.

Il est temps que le Canada, un pays encadré par trois océans et doté en plus des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent, assume ses responsabilités et mène bataille en vue de se donner une industrie innovatrice et concurrentielle qui mérite d'être désignée priorité nationale — avant qu'il ne soit trop tard.

RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada :

- fasse des pressions pour que soient éliminées les subventions à l'industrie de la construction navale dans le monde entier;
- presse les États-Unis d'apporter des modifications à la *Jones Act* afin de permettre une participation accrue des chantiers navals canadiens au marché américain;
- résiste à toute demande des autres pays qui voudraient l'amener à modifier les dispositions de sa politique en matière de construction navale, et ce, jusqu'au moment où l'industrie canadienne aura pu surmonter les effets à long terme des subventions et des pratiques commerciales déloyales;
- élabore et fasse valoir une clause sociale internationale concernant les normes du travail dans la construction navale.

le taux « incroyable » de croissance annuelle de 4,47 p. 100. Les progrès technologiques sont cités comme l'une des raisons de cette tenue « remarquable et intéressante » du secteur.

Quand aux taux de la main-d'œuvre, le tableau qui suit illustre que le Canada est concurrentiel face aux autres pays industrialisés.

Tableau 1 — Taux horaire de la main-d'œuvre employée dans l'industrie de la construction navale, pour certains pays

Pays	Taux	Année
Allemagne	34,04 $	
Norvège	26,19 $	
Finlande	25,49 $	
Japon	25,09 $	
Danemark	20,66 $	1993
France	19,99 $	
Pays-Bas	19,74 $	1994
États-Unis	18,39 $	
Italie	17,89 $	
Suède	17,50 $	1993
Canada	**15,00 $**	
Royaume-Uni	13,73 $	1993
Grèce	13,11 $	
Taiwan	11,81 $	
République de Corée	8,03 $	1992

Source : U.S. Bureau of Labour Statistics (1999), selon les statistiques disponibles les plus récentes, à savoir celles de 1996, sauf indication contraire.

Les représentants d'Industrie Canada reconnaissent que sur le plan de la qualité, les Canadiens peuvent affronter la concurrence des meilleurs en la matière.

Le défi à relever par le Comité est de formuler des recommandations visant à redonner à l'industrie canadienne de la construction navale sa place méritée dans un marché réel et durable, sans subventions gouvernementales. La situation est parfaitement claire. Le temps presse et la marge de manœuvre est étroite.

Les subventions versées par les pays étrangers ont pratiquement détruit le marché des exportations. Sans subventions, il sera difficile au Canada de concurrencer efficacement ses rivaux. Il y a bien quelques créneaux fructueux, comme en fait foi la réussite de la société East Isle Shipyards, de Georgetown (Île-du-Prince-Édouard), qui a vendu ses produits au Panama, mais la province a dû offrir des incitatifs spéciaux pour que le marché puisse se conclure.

Même si les subventions cessaient demain, leurs effets persisteraient pendant un bon moment. Les pays qui recourent aux subventions s'assurent aujourd'hui des débouchés qui permettent à leur industrie de progresser dans la courbe d'apprentissage relative à toute une série de navires, et de devenir plus concurrentielle à long terme. Dans de telles conditions, le Canada doit d'abord chercher des solutions au sein de son propre marché.

Il est temps que le Canada, un pays encadré par trois océans et doté en plus des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent, assume ses responsabilités et mène bataille en vue de se donner une industrie innovatrice et concurrentielle qui mérite d'être désignée priorité nationale — avant qu'il ne soit trop tard.

R E C O M M A N D A T I O N

Que le gouvernement du Canada :

- fasse des pressions pour que soient éliminées les subventions à l'industrie de la construction navale dans le monde entier;
- presse les États-Unis d'apporter des modifications à la *Jones Act* afin de permettre une participation accrue des chantiers navals canadiens au marché américain;
- résiste à toute demande des autres pays qui voudraient l'amener à modifier les dispositions de sa politique en matière de construction navale, et ce, jusqu'au moment où l'industrie canadienne aura pu surmonter les effets à long terme des subventions et des pratiques commerciales déloyales;
- élabore et fasse valoir une clause sociale internationale concernant les normes du travail dans la construction navale.

III

Relations employés-employeurs

Un domaine dans lequel les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent collaborer avec l'industrie est celui des relations employés-employeurs. La productivité est prioritaire et il faut absolument l'optimiser tout en respectant le droit des travailleurs à la négociation collective. De par la tradition, la construction navale au Canada est fortement syndicalisée dans un contexte industriel, avec un seul syndicat (par opposition à un contexte de plusieurs syndicats différents), c'est-à-dire qu'un seul agent négociateur accrédité représente tous les employés de la production.

Dans une telle situation, tous les métiers et, par là, tous les travailleurs employés à la construction, à l'entretien ou à la réparation des navires, des installations en mer et du reste de l'infrastructure maritime, adhèrent au même syndicat. Par conséquent, toute question touchant les relations industrielles et tout conflit de compétence serait réglé par le biais d'une même convention collective.

Toute garantie de stabilité totale de la main-d'œuvre est improbable, pour ne pas dire impossible. Il faut ajouter, cependant, que le contexte d'un seul syndicat est ce qu'il y a de mieux pour assurer la plus grande stabilité de la main-d'œuvre, quel que soit le lieu de travail. Un bon exemple de cet avantage est l'absence de tout cas enregistré de malaise ouvrier ou de perte de temps de travail en raison de conflits de compétence dans le contexte sectoriel d'un syndicat unique.

RECOMMANDATION

Que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec l'industrie en vue de veiller à ce que le modèle du syndicat industriel soit la structure syndicale désignée pour les chantiers de construction navale, les installations en mer et les autres chantiers d'ouvrages maritimes.

III

Relations employés-employeurs

Un domaine dans lequel les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent collaborer avec l'industrie est celui des relations employés-employeurs. La productivité est prioritaire et il faut absolument l'optimiser tout en respectant le droit des travailleurs à la négociation collective. De par la tradition, la construction navale au Canada est fortement syndicalisée dans un contexte industriel, avec un seul syndicat (par opposition à un contexte de plusieurs syndicats différents), c'est-à-dire qu'un seul agent négociateur accrédité représente tous les employés de la production.

Dans une telle situation, tous les métiers et, par là, tous les travailleurs employés à la construction, à l'entretien ou à la réparation des navires, des installations en mer et du reste de l'infrastructure maritime, adhèrent au même syndicat. Par conséquent, toute question touchant les relations industrielles et tout conflit de compétence serait réglé par le biais d'une même convention collective.

Toute garantie de stabilité totale de la main-d'œuvre est improbable, pour ne pas dire impossible. Il faut ajouter, cependant, que le contexte d'un seul syndicat est ce qu'il y a de mieux pour assurer la plus grande stabilité de la main-d'œuvre, quel que soit le lieu de travail. Un bon exemple de cet avantage est l'absence de tout cas enregistré de malaise ouvrier ou de perte de temps de travail en raison de conflits de compétence dans le contexte sectoriel d'un syndicat unique.

RECOMMANDATION

Que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec l'industrie en vue de veiller à ce que le modèle du syndicat industriel soit la structure syndicale désignée pour les chantiers de construction navale, les installations en mer et les autres chantiers d'ouvrages maritimes.

III

Accords internationaux de construction navale

Les subventions, qui faussent les échanges commerciaux, et les pratiques de dumping sont le fléau de l'industrie mondiale de la construction navale depuis de longues années. Les problèmes ont culminé pendant les années 1970 et 1980, poussant les gouvernements à instaurer des politiques pour en venir à bout. C'est en 1969 que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a négocié pour la première fois une entente concernant les crédits à l'exportation pour la construction de navires.

En 1989, les États-Unis ont entamé des négociations en vue d'un Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes. Cet accord avait pour but de fixer, par des dispositions *ayant force obligatoire*, un régime de concurrence exempt de subventions et de dumping pour l'industrie de la construction navale dans tous les pays membres de l'OCDE et en République de Corée. À l'époque, ces pays représentaient environ 80 p. 100 de toute l'industrie mondiale de la construction navale.

En décembre 1994, la Commission des Communautés européennes et les gouvernements de la Finlande, du Japon, de la République de Corée, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis ont signé l'acte final de l'Accord. Il ne restait à toutes les parties qu'à le faire ratifier officiellement au moyen de leurs processus nationaux. Les parties ont convenu d'une date cible, le 15 juillet 1996, pour l'entrée en vigueur de l'Accord. Il n'y a jamais eu ratification. L'entente s'est effondrée et le désordre entourant les subventions et le dumping a pu se poursuivre en toute liberté.

Le dernier accord international officiellement ratifié concernant le financement des navires est l'Arrangement concernant les crédits à l'exportation des navires de l'OCDE, qui a été signé par les États membres en 1981. Les dispositions de cette entente sont désuètes depuis un bon moment. Elles prévoient un taux d'intérêt de 8 p. 100 et une période maximale de remboursement de huit ans et demi. À ce moment-là, le taux de 8 p. 100 était très privilégié, en comparaison d'un taux d'intérêt commercial de près de 14 p. 100 pour le dollar américain.

De plus, la période de remboursement était relativement longue pour les prêteurs européens. Au milieu des années 1980, l'écart entre le taux de l'OCDE et le taux commercial s'était réduit à environ 100 points de base (1 p. 100) pour les prêts en dollars américains. Certains pays européens, obéissant à leur mentalité de subventions, prêtaient des devises à taux monétaire (à deux chiffres) élevé (par exemple, en livres sterling), mais au taux d'intérêt de 8 p. 100, afin de conserver dans l'équation un certain degré de subvention des taux d'intérêt.

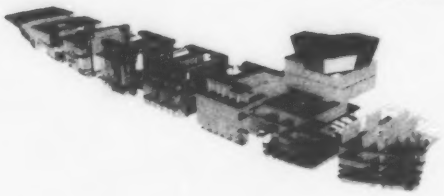
L'Accord recommandait le passage à un taux commercial, appelé taux d'intérêt commercial de référence (TICR), et de prolonger à 12 ans la période maximale de remboursement. Le Canada continue de respecter les nouveaux taux et les nouvelles modalités, mais les États-Unis ne le font pas. Ces derniers se sont dotés de leur propre programme de financement, appelé Title XI. Il est probable que d'autres pays offrent les modalités de financement qui servent le mieux leurs intérêts. À tous égards, il s'agit d'un dilemme intéressant : aucune entente officielle n'appuie la conformité aux dispositions de l'Accord, et cet accord de 1981 est tellement périmé que personne ne s'attend à ce que quiconque en respecte les dispositions.

Selon les derniers commentaires de l'OCDE sur la question, le groupe de travail du Conseil de l'OCDE s'est réuni les 18 et 19 décembre 2000 afin de débattre les moyens d'obtenir des modalités de concurrence normale dans l'industrie de la construction navale. Le groupe a finalement pris la décision de retarder toute considération plus sérieuse de telles modalités jusqu'à ce que la nouvelle administration américaine soit en place et puisse préciser sa position sur cette question.

Dans un communiqué émis le 20 décembre 2000, le président du groupe de travail du Conseil de l'OCDE annonçait qu'un accord était intervenu visant la mise à jour des dispositions financières concernant les navires, et qu'il était urgent de mettre à jour aussi l'Arrangement concernant les crédits à l'exportation de navires, signé en 1981 et devenu désuet, afin qu'il concorde avec les conditions actuelles des marchés. Lors de sa prochaine réunion, en juillet 2001, le groupe de travail devrait, dans la mesure du possible, étudier un texte avant de lui donner l'approbation finale. Il y a maintenant plus de 12 ans que l'Accord, qui devait mettre fin aux subventions et au dumping comme pratiques de concurrence dans l'industrie, a vu le jour.

L'industrie sait faire face à la concurrence à armes égales, quand les joueurs sont traités sur un pied d'égalité et peuvent se mesurer les uns aux autres au mérite.
— Mémoire du Groupe Irving Halifax (Nouvelle-Écosse) Janvier 2001

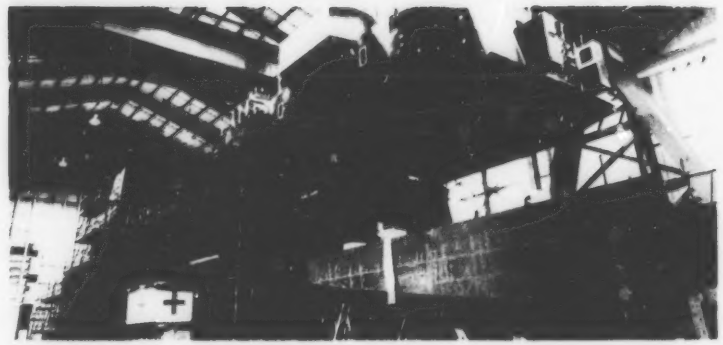
Maquette du *Liberty Island*, un drageur de 5 000 m^3, produite par un constructeur naval



III

Financement et investissement

La nouvelle politique de construction navale devrait viser la création, à travers le pays, de centres d'excellence dotés d'installations de construction navale modernes et efficaces, le tout combiné à des incitatifs judicieux qui encourageraient les armateurs à accélérer le rajeunissement de la flotte commerciale canadienne.
— Mémoire conjoint de Canadian Shipbuilding & Engineering Ltd. et de la Fraternité internationale des chaudronniers, Local 680
Janvier 2001



L'industrie canadienne de la construction navale ne recevant pas de subventions, il est essentiel que toute politique visant ce secteur prévoie au moins des sources de financement concurrentielles et un environnement favorable à l'investissement, afin de combattre les pratiques abusives adoptées par les gouvernements et les chantiers navals étrangers. La présente section porte sur quatre grands thèmes :

- les crédits à l'exportation;
- le financement à durée prolongée;
- le financement en vertu du programme Title XI;
- les transferts fiscaux dans le cas des navires à coque nue.

Crédits à l'exportation

La politique actuelle du Canada en matière de construction navale prévoit des crédits à l'exportation versés par la Société d'expansion des exportations (SEE), une société d'État du gouvernement fédéral. Les modalités générales de financement propres à la SEE sont régies par l'Arrangement concernant les crédits à l'exportation des navires de l'OCDE, et elles sont mises à la disposition de tous les pays membres de l'OCDE. Comme telles, elles n'apportent aucun avantage particulier aux constructeurs de navires canadiens. De fait, tel que mentionné plus haut, la confusion règne quant aux directives précises à appliquer.

Les crédits à l'exportation sont une réalité un peu hybride. Il ne s'agit pas de prêts purement commerciaux, ni de prêts à conditions de faveur ou subventionnés. Ils se situent quelque part entre les deux. Une classification convenable de ces crédits pourrait les placer parmi les « prêts axés sur les pratiques commerciales ». Les taux d'intérêt sont basés sur des points de référence commerciaux (par exemple, les bons du Trésor américains dans le cas des prêts en dollars américains), mais ils peuvent être fixés au départ avant tout versement sur prêt. Aux termes des directives de l'OCDE, un TICR est établi chaque mois et peut être conservé pendant un maximum de 120 jours. Si les conditions du marché sont telles que les taux d'intérêt montent, la situation peut devenir fort avantageuse pour l'emprunteur.

En 1999, par exemple, les taux d'intérêt se sont mis à augmenter. Le TICR, qui était de 5,65 p. 100 le 15 janvier 1999, avait grimpé à 7,05 p. 100 en juillet, ce qui représentait une hausse de 140 points de base. L'acheteur avisé aurait pu tirer parti de la situation et immobiliser un prêt à 5,65 p. 100. Le taux n'est jamais descendu aussi bas depuis. Le prêteur, de son côté, aurait été obligé de financer le prêt dans des conditions de marché à taux plus élevé. Il ne s'agit pas là d'opérations de crédit purement commerciales, car si tel était le cas le prêteur se protégerait contre tout risque de financement en offrant un taux fixe au moment de l'encaissement de la première tranche du prêt. Cela veut-il dire que le prêteur subit une perte? Pas nécessairement. Ce genre de situation se produit de temps à autre dans le contexte des crédits à l'exportation.

De nombreux pays qui versent des subventions à leur secteur de la construction navale ont aussi comme habitude d'accorder les taux d'intérêt les plus bas possibles permis par les directives de l'OCDE concernant les acheteurs étrangers. Tel qu'expliqué plus haut, une telle pratique peut entraîner des avantages supplémentaires intéressants pour leurs constructeurs de navires et des désavantages additionnels pour l'industrie canadienne. Selon les taux courants, une économie de 100 points de base pourrait réduire de près de 20 p. 100 les paiements de prêt. Le Canada n'a pas comme politique d'offrir automatiquement le taux le plus bas.

La tendance des gouvernements étrangers à subventionner leur industrie se porte fort bien de nos jours. Malgré l'annonce répétée de la cessation des appuis de ce genre à la fin de 2000, la Commission de l'Union européenne est citée dans le numéro de février 2001 du bulletin d'information de Schiffa & Hafen, *New Ships*, comme [traduction] « envisageant la possibilité, pour les pays membres, d'octroyer des subventions d'État pouvant aller jusqu'à 21 p. 100 des contrats de construction navale, la mesure ayant pour but de contrer la concurrence sud-coréenne ». Les niveaux européens de subventions directes et indirectes, souvent présumés se situer aux environs de 20 p. 100, n'ont pas réussi à endiguer l'afflux des commandes vers les Sud-Coréens.

Un article paru dans le *New York Times* du 1er février 2001 et intitulé « A Revival for Brazilian Shipyards », signale que le gouvernement du Brésil a prolongé de 15 à 20 ans la période de remboursement de ses prêts à la construction navale et a réduit de 6 à 4 p. 100 le taux d'intérêt de ces prêts. Ces modalités sont bien meilleures que celles consenties par le Brésil à son réputé fabricant d'aéronefs, Embraer, et qui avaient déclenché un conflit devant l'OMC entre le Canada et le Brésil, différend pour lequel le Canada a finalement obtenu gain de cause.

Le Canada ne suit pas les mêmes lignes de conduite que bien d'autres pays. Il n'a pas comme politique d'offrir automatiquement les taux d'intérêt les plus avantageux permis par les directives de l'OCDE. Le gouvernement du Canada s'attend à ce que la SEE fonctionne de façon autonome ou encore, comme le prescrit la *Loi sur l'expansion des exportations*, « d'une manière financièrement saine ». Le système canadien de crédits à l'exportation est unique en son genre. Tel que mentionné plus haut, bien des pays ont adopté comme principe de consentir les taux d'intérêt les meilleurs qui soient permis par les directives de l'OCDE; peu leur importe que, dans certains cas, ce genre d'appui soit susceptible d'apporter aux emprunteurs des avantages supplémentaires très concrets.

L'industrie de la construction navale a besoin que le gouvernement du Canada s'engage à veiller à ce que des commandes ne se perdent pas à cause des taux d'intérêt ou des autres modalités prescrites par l'OCDE. Il faut que le Canada soit en mesure d'offrir ce qu'offrent les autres pays si, de fait, l'emprunteur veut que soient mises en pratique les modalités de l'OCDE.

En fin de compte, pour ce qui est des modalités de l'OCDE, le problème est qu'elles ne correspondent plus à la réalité du marché. Les acheteurs de navires veulent maintenir à la baisse les frais de service de leur prêt, et la façon

Il faut planifier en fonction des besoins à long terme des flottes et de l'espacement des contrats pour qu'une main-d'œuvre restreinte ait une charge de travail uniforme.
— Robert G. Allan, Robert Allan Ltd. Vancouver (Colombie-Britannique) Janvier 2001

la plus rentable d'y arriver est de faire prolonger par le prêteur la période de remboursement. L'OCDE ne prévoit pas le genre de modalités de financement qui rend abordable, dans le pays de l'emprunteur, l'achat de biens de consommation. Au Canada, les consommateurs peuvent obtenir facilement des modalités de financement avec une période de remboursement de 20 ans pour se procurer des véhicules récréatifs ou des bateaux de plaisance. Les mêmes modalités devraient être consenties pour l'achat de navires commerciaux.

***Glace Bay*, un navire de défense côtière (NDC). Les navires de cette série ont été construits au chantier naval d'Halifax, une division de la société Irving Shipbuilding Inc.**

Forces canadiennes, photo du sgt Mike Bonin

Un des facteurs qui jouent contre le financement à durée prolongée, dans les directives de l'OCDE, est le fait que très peu de pays sont dotés de systèmes de prêt direct comparables à la SEE. La SEE a sa propre Trésorerie, qui s'occupe très efficacement de remplir les besoins de financement (les coûts) du portefeuille de prêts de la Société. La plupart des pays de l'OCDE ont des programmes de garantie de prêts et ces programmes, par leur nature même, ne permettent pas de réduire au minimum les frais de financement. Il s'ensuit que pour bien des pays de l'OCDE, le prolongement de la durée d'un prêt se traduit souvent par une extension des coûts. Le Canada a tout ce qu'il faut pour montrer la voie aux autres pays dans le domaine du financement à durée prolongée. La section qui suit décrit les moyens d'y arriver.

Prêts à durée prolongée

Un des avantages indubitables de la SEE par rapport aux autres organismes de crédit à l'exportation, un avantage dont elle se sert au profit des exportateurs canadiens, est sa capacité d'agir comme agence de prêt direct dans le cadre de transactions commerciales. La SEE s'est révélée très efficace pour ce qui est d'aider les exportateurs canadiens à financer des projets et de leur consentir des modalités de remboursement qui concordent bien avec la vie utile d'une transaction. Cette capacité prend une importance spéciale pour le secteur de la construction navale et maritime industrielle en général. Les navires ont un cycle de vie utile pouvant durer de 25 à 40 ans, ce qui cadre bien avec une période de remboursement de 18 ans. La période de remboursement de 12 ans prévue par l'OCDE est peut-être attrayante dans les cas où le prix de vente du navire est déjà subventionné au rythme de 20 à 40 p. 100, mais elle ne l'est pas ici en raison de l'absence de subventions. Le prolongement de la durée du financement réduit les coûts annuels d'amortissement du prêt.

Cette situation n'est pas sans rappeler celle d'une personne qui veut s'acheter une maison et qui essaie de financer son achat sur une période d'amortissement de 12 ans. Cette période pourra convenir si l'acheteur dispose d'un revenu élevé ou d'un avoir-propre considérable. Elle ne conviendra pas à un grand nombre d'acheteurs légitimes qui n'ont pas suffisamment d'encaisses pour payer la maison en 12 ans, mais qui n'en ont pas moins une bonne cote de crédit. Voici un exemple : la mensualité approximative, principal et intérêts, est de seulement 1 000 $ pour un prêt hypothécaire de 150 000 $ au taux de 6,5 p. 100 avec une période d'amortissement de 25 ans. Si la période d'amortissement est de 12 ans, la mensualité monte à 1 500 $. Certains diront que la période de 12 ans offre un marché plus avantageux, en valeur actualisée nette, parce que l'emprunteur paie moins d'intérêts. Le facteur décisif reste le montant de la mensualité hypothécaire à verser, car pour l'acheteur moyen, ce qui compte le plus, c'est ce qu'il a les moyens de payer. La situation est la même pour l'acheteur de navire. L'armateur veut maintenir ses coûts le plus bas possible afin que le taux quotidien soit assez concurrentiel pour produire une marge bénéficiaire raisonnable dans le cours d'une année.

Le financement à durée prolongée de18 ans et le tarif douanier de 25 p. 100 imposé aux navires non couverts par l'ALENA constituent une combinaison efficace. Le financement sur 18 ans peut diminuer le coût quotidien initial de service du prêt, le ramenant à un niveau qui peut concurrencer le coût de

Tableau 2 — Recours à une période d'amortissement de 18 ans pour combattre les subventions versées par les gouvernements étrangers

	Consruction canadienne, sans subvention	Construction étrangère, subvention de 40 %	Construction étrangère, subvention de 20 %
Coûts – Main-d'œuvre et matériaux	60 000 000 $	60 000 000 $	60 000 000 $
Soustraire les subventions	0 $	24 000 000 $	12 000 000 $
Prix de vente	60 000 000 $	36 000 000 $	48 000 000 $
Ajouter le tarif douanier canadien de 25 %	0 $	9 000 000 $	12 000 000 $
Prix final de l'acheteur	60 000 000 $	45 000 000 $	60 000 000 $
Acompte (20 %)	12 000 000 $	9 000 000 $	12 000 000 $
Somme à financer	48 000 000 $	36 000 000 $	48 000 000 $
Modalités de prêt			
Période d'amortissement	18 ans	12 ans	12 ans
Taux d'intérêt (OCDE)	6,28 %	6,28 %	6,28 %
Genre de paiement	à capital constant	à capital constant	à capital constant
Taux quotidien de service du prêt	12 300 $	11 824 $	12 [illegible] $
Désavantage coût (en $)	[illegible] $	0 $	3 [illegible] $
Désavantage coût (en %)	4,03 %	0,00 %	33,33 %

service du prêt nécessaire à l'achat d'un navire étranger subventionné à 40 p. 100 et dont l'acquisition est financée selon un amortissement sur 12 ans. Et, fait plus important, ce type de financement est un financement qui s'applique au marché commercial et, à ce titre, ne contrevient pas aux directives de l'OCDE. Le tableau ci-dessus illustre ces constatations.

Le Comité du projet de partenariat national est d'avis que si la SEE offrait un financement à durée prolongée (période de remboursement de 18 ans) à des taux commerciaux concurrentiels pour l'achat de navires canadiens neufs ou remis à neuf, les chantiers y trouveraient de nouveaux débouchés considérables.

Les facteurs de base, en ce qui concerne le financement à durée prolongée, sont les taux d'intérêt et la solvabilité de l'acheteur-emprunteur.

- **Taux d'intérêt (frais de montage, etc.)** — Pour que le Canada reste concurrentiel sur le plan des frais de service du prêt, il faut que le taux d'intérêt soit égal au taux de l'OCDE (le TICR) offert aux concurrents de l'étranger. Il pourrait être difficile à la SEE d'offrir un tel taux sur une base strictement commerciale. Une solution de rechange serait de structurer le prêt selon une période de remboursement de 12 ans, au TICR, mais en prévoyant une période d'amortissement de 18 ans. Une fois terminée la période de 12 ans, le taux pourrait être modifié de manière à correspondre au taux courant de l'OCDE. Si une telle façon de procéder fait en sorte que la SEE se retrouve hors du cadre de définition d'un prêt commercial, le Canada pourrait facilement défendre sa décision d'offrir du financement à durée prolongée pour combattre l'effet des subventions versées par ses concurrents étrangers. Si la SEE est incapable de fournir le financement compétitif nécessaire, il faudrait envisager de traiter les demandes dans le contexte de l'intérêt national.

- **Solvabilité de l'acheteur-emprunteur** — Il est à espérer que la plupart des acheteurs éventuels répondront aux critères de prêt de la SEE. Toutefois, comme dans le cas des taux d'intérêt, il pourra se présenter des cas où l'acheteur ne répond pas aux critères de prêt de base de la SEE, mais où il reste dans l'intérêt du pays d'envisager de traiter la demande.

Il pourrait se produire une autre situation, dans laquelle un concurrent offre plus de financement que le Canada. Cela pourrait advenir, par exemple, si la SEE préfère financer, disons, 70 p. 100 du prix du navire et non pas la somme supérieure dont a besoin l'emprunteur. Le gouvernement fédéral, peut-être en coopération avec le gouvernement provincial compétent,

Tableau 2 — Recours à une période d'amortissement de 18 ans pour combattre les subventions versées par les gouvernements étrangers

	Consruction canadienne, sans subvention	Construction étrangère, subvention de 40 %	Construction étrangère, subvention de 20 %
Coûts – Main-d'œuvre et matériaux	60 000 000 $	60 000 000 $	60 000 000 $
Soustraire les subventions	0 $	24 000 000 $	12 000 000 $
Prix de vente	60 000 000 $	36 000 000 $	48 000 000 $
Ajouter le tarif douanier canadien de 25 %	0 $	9 000 000 $	12 000 000 $
Prix final de l'acheteur	60 000 000 $	45 000 000 $	60 000 000 $
Acompte (20 %)	12 000 000 $	9 000 000 $	12 000 000 $
Somme à financer	48 000 000 $	36 000 000 $	48 000 000 $
Modalités de prêt			
Période d'amortissement	18 ans	12 ans	12 ans
Taux d'intérêt (OCDE)	6,28 %	6,28 %	6,28 %
Genre de paiement	à capital constant	à capital constant	à capital constant
Taux quotidien de service du prêt	12 300 $	11 824 $	15 765 $
Désavantage coût (en $)	**476 $**	**0 $**	**3 941 $**
Désavantage coût (en %)	**4,03 %**	**0,00 %**	**33,33 %**

l'OCDE de l'ICR offert aux concurrents de l'étranger. Il pourrait être difficile à la SEE d'offrir un tel taux sur une base strictement commerciale. Une solution de rechange serait de structurer le prêt selon une période de remboursement de 12 ans, au TICR, mais en prévoyant une période d'amortissement de 18 ans. Une fois terminée la période de 12 ans, le taux pourrait être modifié de manière à correspondre au taux courant de l'OCDE. Si une telle façon de procéder fait en sorte que la SEE se retrouve hors du cadre de définition d'un prêt commercial, le Canada pourrait facilement défendre sa décision d'offrir du financement à durée prolongée pour combattre l'effet des subventions versées par ses concurrents étrangers. Si la SEE est incapable de fournir le financement compétitif nécessaire, il faudrait envisager de traiter les demandes dans le contexte de l'intérêt national.

- **Solvabilité de l'acheteur-emprunteur** — Il est à espérer que la plupart des acheteurs éventuels répondront aux critères de prêt de la SEE. Toutefois, comme dans le cas des taux d'intérêt, il pourra se présenter des cas où l'acheteur ne répond pas aux critères de prêt de base de la SEE, mais où il reste dans l'intérêt du pays d'envisager de traiter la demande.

Il pourrait se produire une autre situation, dans laquelle un concurrent offre plus de financement que le Canada. Cela pourrait advenir, par exemple, si la SEE préfère financer, disons, 70 p. 100 du prix du navire et non pas la somme supérieure dont a besoin l'emprunteur. Le gouvernement fédéral, peut-être en coopération avec le gouvernement provincial compétent,

pourrait alors songer à accepter le risque accru de financement en s'appuyant sur une base de responsabilité éventuelle.

Une autre solution pouvant servir à optimaliser le financement provenant du Canada serait de donner au prêteur une garantie de valeur résiduelle qui lui assurerait une certaine valeur relativement au navire (qui est la garantie principale du prêteur) pendant toute la durée du prêt. Ce procédé serait de nature semblable à l'assurance fournie par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) relativement aux logements construits par des constructeurs canadiens approuvés.

Une des clauses restrictives de l'Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes, de l'OCDE, prévoit qu'il faut permettre les prêts et garanties aidés par l'État et accordés à des acheteurs locaux de navires, à condition que ces prêts et garanties ne soient pas plus favorables que dans le cas d'acheteurs étrangers. L'objectif est de traiter de manière égale les acheteurs nationaux et les acheteurs étrangers. Une clause restrictive de ce genre devrait être incluse dans toutes les ententes de financement provenant de sources canadiennes.

Il ne faut pas tourner le dos à cette industrie. Elle peut et doit être revitalisée pour lui permettre de jouer le rôle qui lui revient dans l'economie de ce pays.
— Wayne Butler, TCA/FTCN, Local 20
St. John's (Terre-Neuve)
Decembre 2000

Financement en vertu du programme Title XI

Le gouvernement des États-Unis ne verse pas de subventions directes à ses constructeurs de navires, choisissant plutôt de les aider au moyen d'un programme de financement très attrayant appelé Title XI. Le programme offre notamment une période prolongée de remboursement pouvant aller jusqu'à 25 ans, qui réduit considérablement pour l'emprunteur les frais quotidiens de service du prêt en comparaison de ce que seraient ces frais selon les modalités de l'OCDE. À titre d'exemple, un prêt contracté selon les modalités de l'OCDE pourrait coûter 50 p. 100 de plus en frais quotidiens de service qu'un prêt consenti dans le cadre du programme Title XI. Les détails de la comparaison figurent plus bas dans la présente section. Dans une industrie sensible aux mouvements de trésorerie comme l'est la construction maritime, la période de remboursement prolongée est un avantage énorme. Peu importe que l'emprunteur finisse par payer plus d'intérêt en choisissant l'option Title XI. Devant deux navires offerts à des prix également concurrentiels, l'emprunteur optera pour celui qui lui offre les frais de service du prêt les plus bas. Il agit ainsi exactement comme le consommateur dont les liquidités sont limitées et qui cherche un véhicule à louer; entre deux véhicules semblables, le consommateur choisira toujours celui dont les frais mensuels sont les plus bas.

Ce programme a vu le jour en 1936. Il prévoit un prêt pleinement garanti par le gouvernement des États-Unis et a pour but de promouvoir la croissance et la modernisation de la marine marchande et des chantiers navals des États-Unis. Les acheteurs américains ou étrangers sont admissibles au programme, comme le sont les chantiers navals pour financer la technologie de pointe en construction maritime. Les navires admissibles comprennent toute la gamme des navires commerciaux, les plates-formes pétrolières et les docks flottants. Voici les principales modalités de financement offertes par le programme :

- période de remboursement — jusqu'à 25 ans, soit en paiements égaux, principal et intérêts, soit en paiements à capital constant, principal et intérêts;

- niveau de financement — jusqu'à 87,5 p. 100 du coût du navire;
- taux d'intérêt — négocié au cas par cas en prenant pour repère le taux des obligations du Trésor américain;
- durée du taux d'intérêt — peut être fixée pour la période entière du prêt.

Malgré la période de remboursement prolongée, le programme est autonome sur le plan financier parce que les taux d'intérêt et les frais sont de nature commerciale. Voici un court résumé des frais :

- taux d'intérêt — celui des obligations du Trésor américain de durée moyenne comparable, plus une marge de prêt basée sur la solvabilité de l'emprunteur;
- commission de garantie — de 0,25 à 0,5 p. 100 pendant la période avant la livraison et, ensuite, une commission annuelle de 0,5 à 1 p. 100;
- frais de montage — 0,5 p. 100;
- commission d'engagement — renseignement non disponible;
- frais d'enquête — 0,5 p. 100 sur des obligations maximales de 10 millions de dollars (50 000 $), plus 0,125 p. 100 sur toutes les obligations dépassant 10 millions;
- frais d'agent — déterminés au cas par cas et seulement pour les transactions de plus de 50 millions de dollars.

Au départ, le programme Title XI devait s'appliquer seulement aux ventes sur le marché intérieur, mais depuis 1994, il s'étend aux ventes à l'exportation. Certains observateurs n'appartenant pas au secteur de la construction navale ne voient pas dans le programme Title XI une menace grave pour le Canada. Les partisans du programme font remarquer le petit nombre de transactions (une douzaine ou à peu près) et rappellent que seulement deux d'entre elles concernaient des acheteurs canadiens. D'autres observateurs sont d'avis que le programme Title XI ne peut probablement pas concurrencer les

subventions étrangères, surtout si l'on tient compte de la compétitivité des prix des chantiers navals américains. En y regardant de plus près, on s'est aperçu que 14 transactions à l'exportation avaient été financées entre 1994 et 1999. **Mais ce qu'il y a de plus important, c'est que le financement était lié à la vente de 30 navires dans le cadre d'un contrat d'une valeur totale de 1,8 milliard de dollars américains. Voilà des commandes que les chantiers navals canadiens auraient pu décrocher s'ils avaient eu accès à un programme de financement capable de concurrencer le programme Title XI**. Ces constatations sont la preuve incontournable du fait que les subventions étrangères peuvent être vaincues au moyen d'un système non subventionné de financement à durée prolongée et à frais mensuels peu élevés de service du prêt.

Le Canada est extrêmement vulnérable devant les effets du financement Title XI parce que les navires américains sont admis au Canada en franchise de droits, en vertu des dispositions de l'ALENA, et qu'il n'accorde aucune subvention aux chantiers navals canadiens. Le Canada a déjà perdu un nombre considérable d'emplois à cause du programme Title XI et risque d'en perdre d'autres. De nombreuses ventes permises par le programme de financement Title XI doivent être perçues comme des occasions où le Canada aurait pu être dans la course et la gagner. Dans un de ces cas, les sociétés Secunda Atlantic Inc. et Secunda Marine Atlantic Ltd. ont acheté chacune un navire auprès de chantiers navals américains, en 1996 et 1997, au coût total d'environ 70 millions de dollars, dans le but de s'en servir dans les zones hauturières de l'Atlantique. D'autres commandes et d'autres emplois auraient

été perdus si la province de la Nouvelle-Écosse n'était pas intervenue pour offrir des garanties aussi compétitives que celles du programme Title XI. Grâce à l'action du gouvernement provincial, deux navires de ravitaillement, *The Hawk et The Eagle*, ont été construits à Halifax, et nombreux sont ceux qui considèrent ces deux navires comme l'élite de la flotte hauturière de l'Atlantique.

La caractéristique principale du programme de financement Title XI est sa période de remboursement qui peut se prolonger jusqu'à 25 ans. Le coût réel du prêt se compose d'un taux d'intérêt débiteur de base comparable au taux des obligations du Trésor américain (environ 5,4 p. 100 en février 2001 pour les obligations de 30 ans) et d'un taux débiteur commercial normal, auxquels s'ajoute la gamme habituelle de frais divers. Il est probable que le taux d'intérêt débiteur global dépasse le TICR courant de l'OCDE. En ce sens, il est possible de concurrencer le programme Title XI en recourant aux mécanismes financiers existants.

Le tableau 3 offre une comparaison de trois types financement :

- 25 ans, financement selon le programme Title XI;
- 18 ans, financement à durée prolongée;
- 12 ans, financement selon l'OCDE.

Afin de faciliter la comparaison, le même taux d'intérêt s'applique dans les trois cas. Il n'y a pas de frais ajoutés. Le remboursement s'effectue par des paiements à capital constant, c'est-à-dire, des paiements égaux, principal et intérêts. Les résultats montrent que le financement sur 25 ans peut produire un coût quotidien de financement du prêt de presque 50 p. 100 inférieur au coût possible selon les modalités de l'OCDE. L'écart entre le financement Title XI et le financement sur 18 ans est de seulement 17 p. 100 (si les taux sont les mêmes). Pour ramener à égalité le coût de service du prêt avec un financement sur 18 ans et celui du financement par le programme Title XI, il faudrait que le taux d'intérêt du prêt Title XI soit près de 180 points de base plus élevé que celui du financement sur 18 ans.

Tableau 3 — Coût quotidien de service du prêt, selon le financement Title XI, le financement sur 18 ans et le financement de l'OCDE sur 12 ans

	Financement Title XI (É.-U.) 25 ans	Durée prolongée 18 ans	OCDE 12 ans	Taux requis sur le financement Title XI pour équivaloir à une durée de 18 ans
Somme financée	50 000 000 $	50 000 000 $	50 000 000 $	50 000 000 $
Taux d'intérêt (OCDE)	6,28 %	6,28 %	6,28 %	8,04 %
Genre de paiement	à capital constant	à capital constant	à capital constant	à capital constant
Coût quotidien de service du prêt	8 909 $	12 900 $	16 507 $	12 909 $
Supplément (en $)	0 $	3 991 $	7 598 $	9 $
Supplément (en %)	0,00 %	31 %	60 %	0,07 %

été perdus si la province de la Nouvelle-Écosse n'était pas intervenue pour offrir des garanties aussi compétitives que celles du programme Title XI. Grâce à l'action du gouvernement provincial, deux navires de ravitaillement, *The Hauk et The Eagle*, ont été construits à Halifax, et nombreux sont ceux qui considèrent ces deux navires comme l'élite de la flotte hauturière de l'Atlantique.

La caractéristique principale du programme de financement Title XI est sa période de remboursement qui peut se prolonger jusqu'à 25 ans. Le coût reel du prêt se compose d'un taux d'intérêt débiteur de base comparable au taux des obligations du Trésor américain (environ 5,4 p. 100 en février 2001 pour les obligations de 30 ans) et d'un taux débiteur commercial normal, auxquels s'ajoute la gamme habituelle de frais divers. Il est probable que le taux d'intérêt débiteur global dépasse le TICR courant de l'OCDE. En ce sens, il est possible de concurrencer le programme Title XI en recourant aux mécanismes financiers existants.

Le tableau 3 offre une comparaison de trois types financement :

- 25 ans, financement selon le programme Title XI;
- 18 ans, financement à durée prolongée;
- 12 ans, financement selon l'OCDE.

Afin de faciliter la comparaison, le même taux d'intérêt s'applique dans les trois cas. Il n'y a pas de frais ajoutés. Le remboursement s'effectue par des paiements à capital constant, c'est-à-dire, des paiements égaux, principal et intérêts. Les résultats montrent que le financement sur 25 ans peut produire un coût quotidien de financement du prêt de presque 50 p. 100 inférieur au coût possible selon les modalités de l'OCDE. L'écart entre le financement Title XI et le financement sur 18 ans est de seulement 17 p. 100 (si les taux sont les mêmes). Pour ramener à égalité le coût de service du prêt avec un financement sur 18 ans et celui du financement par le programme Title XI, il faudrait que le taux d'intérêt du prêt Title XI soit près de 180 points de base plus élevé que celui du financement sur 18 ans.

Tableau 3 — Coût quotidien de service du prêt, selon le financement Title XI, le financement sur 18 ans et le financement de l'OCDE sur 12 ans

	Financement Title XI (É.-U.) 25 ans	Durée prolongée 18 ans	OCDE 12 ans	Taux requis sur le financement Title XI pour équivaloir à une durée de 18 ans
Somme financée	50 000 000 $	50 000 000 $	50 000 000 $	50 000 000 $
Taux d'intérêt (OCDE)	6,28 %	6,28 %	6,28 %	8,04 %
Genre de paiement	à capital constant	à capital constant	à capital constant	à capital constant
Coût quotidien de service du prêt	11 025 $	12 900 $	16 507 $	12 909 $
Supplément (en $)	0 $	1 875 $	5 482 $	9 $
Supplément (en %)	0,00 %	17 %	50 %	0,07 %

R E C O M M A N D A T I O N S

(Nota : Les recommandations qui suivent sont toutes conformes aux directives de l'OCDE.)

Que le gouvernement du Canada se donne les règles suivantes :

- ne jamais perdre une transaction au profit d'un concurrent lorsque ce concurrent offre un financement à des conditions de faveur à un emprunteur solvable, que ce soit selon les modalités de l'OCDE ou celles du programme Title XI;
- lorsqu'il se trouve en concurrence directe avec le programme de financement Title XI, d'apporter à la SEE le soutien qui lui permettra d'offrir un financement à des conditions équivalentes à celles du programme Title XI;
- dans les cas où la SEE est incapable d'accepter seule le risque de crédit que représente un emprunteur proposé et qu'un concurrent pourra probablement l'accepter, envisager sérieusement l'approbation de la demande de prêt pour des raisons d'intérêt national;
- dans les situations où le montant de financement envisagé par la SEE est inférieur à celui envisagé par un concurrent, consentir à étudier la possibilité de rehausser le crédit, pour des raisons d'intérêt national, en garantissant la somme correspondant à l'écart entre le montant offert par la SEE et celui du concurrent; une solution de rechange à la garantie de prêt serait de donner au prêteur une garantie de valeur résiduelle relativement au navire.

Que le gouvernement du Canada convienne également de :

- fournir à la SEE l'appui qui lui permettra d'offrir les modalités de prêt et les taux d'intérêt les plus avantageux de l'OCDE dans les cas où l'emprunteur demande des crédits à l'exportation aux termes de l'OCDE;
- donner à la SEE, dans le cadre de sa fonction relative au marché commercial, la responsabilité de fournir un financement de durée prolongée aux acheteurs étrangers et canadiens de navires construits au Canada;
- fournir à la SEE l'appui dont elle a besoin dans les cas où le Canada est en concurrence directe avec des chantiers navals étrangers subventionnés, afin que la SEE puisse offrir des taux d'intérêt concurrentiels et des montants de financement maximaux assortis de périodes de remboursement pouvant aller jusqu'à 20 ans;
- conseiller les ministères compétents et simplifier les processus afin de faciliter le traitement rapide des demandes et de raccourcir les délais d'exécution.

Les principaux points de cette évaluation sont les suivants :

- Les taux d'intérêt du programme Title XI, bien qu'intéressants, ne sont pas privilégiés. Le Canada est en mesure, grâce aux opérations de trésorerie de premier calibre de la SEE, de financer des prêts à des taux concurrentiels.
- Les chantiers navals canadiens peuvent soutenir pleinement la concurrence des chantiers américains sur les plans de l'innovation, de la technologie, des coûts de la main-d'œuvre, de la productivité et de la qualité.
- Les États-Unis, pour évaluer le crédit de l'emprunteur dans le cadre du programme Title XI, semblent avoir adopté une attitude commerciale. Le Canada devrait donc pouvoir leur faire une concurrence directe à cet égard.

Le programme de financement Title XI met en danger les chantiers navals canadiens. Le Canada risque de perdre encore plus ventes au profit des États-Unis s'il ne riposte pas par un système de financement concurrentiel. Les acheteurs canadiens continueront d'être attirés par les navires construits aux États-Unis, même si ces navires coûtent souvent de 10 à 20 p. 100 de plus que ceux construits au Canada, parce que la durée de financement de 25 ans réduit jusqu'à 50 p. 100 le coût quotidien de service du prêt.

RECOMMANDATIONS

(Nota : Les recommandations qui suivent sont toutes conformes aux directives de l'OCDE.)

Que le gouvernement du Canada se donne les règles suivantes :

- ne jamais perdre une transaction au profit d'un concurrent lorsque ce concurrent offre un financement à des conditions de faveur à un emprunteur solvable, que ce soit selon les modalités de l'OCDE ou celles du programme Title XI;
- lorsqu'il se trouve en concurrence directe avec le programme de financement Title XI, d'apporter à la SEE le soutien qui lui permettra d'offrir un financement à des conditions équivalentes à celles du programme Title XI;
- dans les cas où la SEE est incapable d'accepter seule le risque de crédit que représente un emprunteur proposé et qu'un concurrent pourra probablement l'accepter, envisager sérieusement l'approbation de la demande de prêt pour des raisons d'intérêt national;
- dans les situations où le montant de financement envisagé par la SEE est inférieur à celui envisagé par un concurrent, consentir à étudier la possibilité de rehausser le crédit, pour des raisons d'intérêt national, en garantissant la somme correspondant à l'écart entre le montant offert par la SEE et celui du concurrent; une solution de rechange à la garantie de prêt serait de donner au prêteur une garantie de valeur résiduelle relativement au navire.

Que le gouvernement du Canada convienne également de :

- fournir à la SEE l'appui qui lui permettra d'offrir les modalités de prêt et les taux d'intérêt les plus avantageux de l'OCDE dans les cas où l'emprunteur demande des crédits à l'exportation aux termes de l'OCDE;
- donner à la SEE, dans le cadre de sa fonction relative au marché commercial, la responsabilité de fournir un financement de durée prolongée aux acheteurs étrangers et canadiens de navires construits au Canada;
- fournir à la SEE l'appui dont elle a besoin dans les cas où le Canada est en concurrence directe avec des chantiers navals étrangers subventionnés, afin que la SEE puisse offrir des taux d'intérêt concurrentiels et des montants de financement maximaux assortis de périodes de remboursement pouvant aller jusqu'à 20 ans;
- conseiller les ministères compétents et simplifier les processus afin de faciliter le traitement rapide des demandes et de raccourcir les délais d'exécution.

Les principaux points de cette évaluation sont les suivants :

- Les taux d'intérêt du programme Title XI, bien qu'intéressants, ne sont pas privilégiés. Le Canada est en mesure, grâce aux opérations de trésorerie de premier calibre de la SEE, de financer des prêts à des taux concurrentiels.
- Les chantiers navals canadiens peuvent soutenir pleinement la concurrence des chantiers américains sur les plans de l'innovation, de la technologie, des coûts de la main-d'œuvre, de la productivité et de la qualité.
- Les États-Unis, pour évaluer le crédit de l'emprunteur dans le cadre du programme Title XI, semblent avoir adopté une attitude commerciale. Le Canada devrait donc pouvoir leur faire une concurrence directe à cet égard.

Le programme de financement Title XI met en danger les chantiers navals canadiens. Le Canada risque de perdre encore plus ventes au profit des États-Unis s'il ne riposte pas par un système de financement concurrentiel. Les acheteurs canadiens continueront d'être attirés par les navires construits aux États-Unis, même si ces navires coûtent souvent de 10 à 20 p. 100 de plus que ceux construits au Canada, parce que la durée de financement de 25 ans réduit jusqu'à 50 p. 100 le coût quotidien de service du prêt.

Le Canada est rassuré dans une certaine mesure par le fait que les États-Unis considèrent le financement du programme Title XI comme un financement commercial. Il n'a donc pas à craindre d'être entraîné dans une quasi-guerre de subventions. Les travaux énormes nécessaires au remplacement des flottes vieillissantes en Colombie-Britannique et sur les Grands Lacs représentent des débouchés critiques pour les chantiers navals canadiens. Le Canada doit faire en sorte que ses chantiers ne perdent aucun contrat au profit des États-Unis pour des raisons de modalités de financement.

Transferts fiscaux dans le cas des navires à coque nue

L'affrètement d'un navire à coque nue est une pratique maritime très ancienne selon laquelle le propriétaire d'un bateau le loue à un exploitant. La pratique en question reconnaît le fait que le monde du transport maritime se divise en deux catégories distinctes : les investisseurs-propriétaires et les exploitants. Les investisseurs sont intéressés à posséder des biens, mais pas nécessairement à les exploiter. Les exploitants, de leur côté, peuvent très bien ne pas être intéressés à posséder les biens qu'ils exploitent.

La modification des règlements de bail aura un impact immédiat sur les carnets de commandes des chantiers canadiens. Pour la première fois depuis des décennies, nous prévoyons un surplus de travail.
— Mémoire du Washington Group Vancouver (Colombie-Britannique) Janvier 2001

La politique actuelle du Canada est préférentielle uniquement à l'égard de l'un des groupes, celui des propriétaires-exploitants. Dans cette optique, le Canada n'encourage pas la pratique de l'affrètement à coque nue, privant ainsi une foule d'investisseurs de l'égalité des chances lorsqu'il s'agit d acheter des navires canadiens et de stimuler l'économie du pays.

Le problème à régler a trait à la déduction pour amortissement (DPA). La politique actuelle en matière de construction navale permet une allocation uniforme pour la dépréciation des navires construis au Canada et de propriété canadienne, au taux intéressant de 33,33 p. 100 sur une période de quatre ans (sous réserve de la règle de la demi-année pour l'année de l'acquisition). **Il s'agit là d'un excellent incitatif qui, malheureusement, n'est pas mis à la disposition d'un nombre suffisant de personnes qui pourraient s'en servir.** Plusieurs exploitants canadiens n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour tirer parti de cette disposition.

De par la nature même du secteur du transport maritime, les bénéfices sont minces pendant les premières années de possession d'un navire, en raison des coûts de service du prêt. Au Canada, il faut ajouter la question des taux d'expédition. À moins que le coût de service du prêt ne soit réduit au minimum pendant les premières années, les propriétaires-exploitants se retrouvent avec des difficultés de trésorerie et ne sont pas en mesure de recourir à la DPA. En outre, on les dissuade souvent d'acheter d'autres navires jusqu'au moment où ils produiront des marges bénéficiaires raisonnables, ce qui n'arrive habituellement que lorsque le bâtiment a déjà beaucoup vieilli. Il y a au Canada des investisseurs éventuels qui ont les moyens financiers de recourir à la DPA et qui ne sont pas intéressés à exploiter eux-mêmes des navires. La DPA devrait être mise à la disposition de ceux qui peuvent s'en servir pour aider la construction navale.

Parallèlement à la restriction décrite ci-dessus, qui touche la DPA accélérée, les lois de l'impôt sur le revenu contiennent des dispositions qui empêchent un propriétaire de navire de transférer à un exploitant, par le biais d'une entente de location, les avantages d'une DPA accélérée sous la forme de coûts réduits de service du prêt.

Certains articles échappent à ces restrictions :

- les véhicules personnels, fourgons ou camionnettes, les camions ou tracteurs conçus pour le transport du fret sur les routes, et les remorques conçues pour transporter du fret et pour être tirées, dans leur état normal de fonctionnement, par ledit camion ou tracteur;

RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada :

- supprime, dans la politique actuelle, la restriction selon laquelle la DPA accélérée peut être utilisée seulement par les propriétaires-exploitants canadiens, et permette qu'elle serve aux propriétaires canadiens ou aux exploitants canadiens, ce qui rendra admissibles à la DPA accélérée un plus grand nombre d'investisseurs qui pourront y recourir et stimulera l'achat de navires neufs construits au Canada;
- inclue les navires parmi les exemptions au titre de l'article 1100, paragraphes 1.1 et 1.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, afin que les avantages de la DPA accélérée puissent être transférés aux exploitants canadiens dans le cadre d'ententes d'affrètement de navires à coque nue, de la même façon qu'ils peuvent l'être dans le cadre d'accords de location de camions et de wagons de chemin de fer, les concurrents directs du transport maritime et de la construction navale;
- inclue les navires parmi les exemptions de l'article pertinent de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin que tous les paiements de location versés à des *lessors* américains soient exempts d'impôt.

- les installations d'amarrage;
- les wagons de chemin de fer.

Les concurrents directs du transport maritime (le camionnage et les chemins de fer) sont admissibles au transfert des avantages de la DPA par le biais d'une entente de location, **et ce sans aucune obligation que les camions ou les wagons soient de construction canadienne**. La DPA permise pour les camions est de 40 p. 100 (tracteurs) et de 30 p. 100 (remorques) et, pour les wagons de chemin de fer, de 13 p. 100, calculée selon la formule de l'amortissement dégressif. Les navires construits au Canada devraient certainement être admissibles à l'exemption. Déjà empoisonnée par les subventions des pays étrangers et empêchée de vendre aux États-Unis, l'industrie canadienne de la construction navale ne devrait pas être désavantagée encore plus par les politiques intérieures du Canada.

Une autre façon de faciliter l'achat de biens de production serait d'adopter le bail à effet de levier, tel qu'utilisé aux États-Unis. En vertu de cet arrangement, un investisseur américain (le *lessor*) a le droit de transférer des avantages fiscaux importants à un exploitant (le *lessee*) sous la forme d'une réduction des paiements de service du prêt. Cette disposition s'est révélée spécialement efficace au Canada pour aider les exploitants à financer l'achat d'aéronefs.

Il est intéressant de voir que le gouvernement fédéral et les provinces ont le même régime fiscal pour les sociétés. Il s'ensuit que ces initiatives fiscales concernant la DPA seront partagées à deux tiers-un tiers entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Les avions, les trains et les automobiles sont tous admissibles au traitement fiscal décrit plus haut. Nous disposons d'un argument convaincant en faveur de l'extension de ce même traitement fiscal aux navires. Gérard Lalonde, chef principal, Division de la législation de l'impôt, Finances Canada, dans des notes d'allocution du 15 juin 2000, déclarait que si la loi prévoit quelques exemptions à cette disposition (article 1100, paragraphes 1.1 et 1.2), c'est afin de reconnaître que le taux de DPA n'est pas accéléré en rapport avec la dépréciation économique ni *pour pallier des problèmes propres à certains secteurs particuliers*. L'industrie de la construction navale correspond certainement à ce deuxième motif, dont témoignent la *Jones Act* des États-Unis et les subventions généralisées dans les autres pays.

Un exemple simple et logique est présenté ci-après pour montrer quels seraient les effets d'un report d'impôts en vertu des règles existantes concernant un navire étranger (15 p. 100 de dépréciation selon la formule de l'amortissement dégressif), et en vertu aussi d'une modification proposée

RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada :

- supprime, dans la politique actuelle, la restriction selon laquelle la DPA accélérée peut être utilisée seulement par les propriétaires-exploitants canadiens, et permette qu'elle serve aux propriétaires canadiens ou aux exploitants canadiens, ce qui rendra admissibles à la DPA accélérée un plus grand nombre d'investisseurs qui pourront y recourir et stimulera l'achat de navires neufs construits au Canada;
- inclue les navires parmi les exemptions au titre de l'article 1100, paragraphes 1.1 et 1.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, afin que les avantages de la DPA accélérée puissent être transférés aux exploitants canadiens dans le cadre d'ententes d'affrètement de navires à coque nue, de la même façon qu'ils peuvent l'être dans le cadre d'accords de location de camions et de wagons de chemin de fer, les concurrents directs du transport maritime et de la construction navale;
- inclue les navires parmi les exemptions de l'article pertinent de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin que tous les paiements de location versés à des *lessors* américains soient exempts d'impôt.

- les installations d'amarrage;
- les wagons de chemin de fer.

Les concurrents directs du transport maritime (le camionnage et les chemins de fer) sont admissibles au transfert des avantages de la DPA par le biais d'une entente de location, **et ce sans aucune obligation que les camions ou les wagons soient de construction canadienne**. La DPA permise pour les camions est de 40 p. 100 (tracteurs) et de 30 p. 100 (remorques) et, pour les wagons de chemin de fer, de 13 p. 100, calculée selon la formule de l'amortissement dégressif. Les navires construits au Canada devraient certainement être admissibles à l'exemption. Déjà empoisonnée par les subventions des pays étrangers et empêchée de vendre aux États-Unis, l'industrie canadienne de la construction navale ne devrait pas être désavantagée encore plus par les politiques intérieures du Canada.

Une autre façon de faciliter l'achat de biens de production serait d'adopter le bail à effet de levier, tel qu'utilisé aux États-Unis. En vertu de cet arrangement, un investisseur américain (le *lessor*) a le droit de transférer des avantages fiscaux importants à un exploitant (le *lessee*) sous la forme d'une réduction des paiements de service du prêt. Cette disposition s'est révélée spécialement efficace au Canada pour aider les exploitants à financer l'achat d'aéronefs.

Il est intéressant de voir que le gouvernement fédéral et les provinces ont le même régime fiscal pour les sociétés. Il s'ensuit que ces initiatives fiscales concernant la DPA seront partagées à deux tiers-un tiers entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Les avions, les trains et les automobiles sont tous admissibles au traitement fiscal décrit plus haut. Nous disposons d'un argument convaincant en faveur de l'extension de ce même traitement fiscal aux navires. Gérard Lalonde, chef principal, Division de la législation de l'impôt, Finances Canada, dans des notes d'allocution du 15 juin 2000, déclarait que si la loi prévoit quelques exemptions à cette disposition (article 1100, paragraphes 1.1 et 1.2), c'est afin de reconnaître que le taux de DPA n'est pas accéléré en rapport avec la dépréciation économique ni *pour pallier des problèmes propres à certains secteurs particuliers*. L'industrie de la construction navale correspond certainement à ce deuxième motif, dont témoignent la *Jones Act* des États-Unis et les subventions généralisées dans les autres pays.

Un exemple simple et logique est présenté ci-après pour montrer quels seraient les effets d'un report d'impôts en vertu des règles existantes concernant un navire étranger (15 p. 100 de dépréciation selon la formule de l'amortissement dégressif), et en vertu aussi d'une modification proposée

concernant un navire construit au Canada (25 p. 100 de dépréciation selon la formule de l'allocation uniforme). Dans un tel scénario, en supposant un coût de 100 millions de dollars pour le navire canadien et un contenu de main-d'œuvre de 45 p. 100, il serait possible de différer 21,2 millions de dollars de plus en impôt. En revanche, les avantages liés à la création de 900 emplois produiraient environ 18 millions de dollars en impôts directs sur le revenu des particuliers, et ce, pendant les deux premières années seulement. En ajoutant à ces avantages la valeur actualisée nette des impôts des particuliers pendant la période de cinq ans, les retombées en emplois indirects, les économies en prestation d'assurance-emploi et d'aide sociale, il devient plus qu'évident que les avantages dépassent de loin les coûts de report de l'impôt, comme le montre le tableau ci-dessous. Il convient de mentionner aussi l'atout que constituent tous ces impôts que l'État recevra la sixième année et par la suite.

Pour faciliter la compréhension, une DPA avec une dépréciation de 25 p. 100 selon la formule de l'allocation uniforme est utilisée pour les navire construits au Canada pour que la dette soit radiée en 5 ans. Par comparaison, des dépréciations de l'ordre de 40 p. 100 sont utilisées pour les tracteurs, de 30 p. 100, pour les remorques et de 13 p. 100, pour les wagons de chemin de fer, selon la formule de l'amortissement dégressif.

Tableau 8 — Règles de location proposées, pour les navires construits à l'étranger

	Valeur comptable du navire	DPA de 15 % décroissante	Impôt fédéral différé (0,2912)	Impôt différé (0,1 [illegible])
0	100 000 000 $			
1	92 500 000 $	[illegible]	2 484 000 $	1 112 250 $
2	78 625 000 $	[illegible] 875 000 $	[illegible]	2 057 662 $
3	66 831 250 $	11 793 750 $	3 434 340 $	1 749 019 $
4	56 806 563 $	10 024 688 $	2 919 189 $	1 486 661 $
5	48 285 578 $	8 520 984 $	2 481 311 $	1 263 662 $
			15 059 240 $	7 669 249 $
	Total des impôts différés			22 728 489 $

Tableau 9 — Règles de location proposées, pour les navires construits au Canada

	Valeur comptable du navire	DPA de 25 % décroissante	Impôt fédéral différé (0,2912)	Impôt différé (0,1 [illegible])
0	[illegible] 000 000 $			
1	[illegible] 500 000 $	12 500 000 $	3 640 000 $	1 [illegible]
2	62 500 000 $	25 000 000 $	7 280 000 $	3 707 500 $
3	37 500 000 $	[illegible] 000 $	7 280 000 $	3 707 500 $
4	12 500 000 $	25 [illegible]	7 280 000 $	3 707 500 $
5	0 $	12 50[illegible]	[illegible] 000 $	[illegible] 50 $
				14 850 0[illegible]
	[illegible] différés			43 950 000 $

Pour les impôts différés, la différence entre les deux scénarios ci-dessus (cinq ans) est de 21 221 512 $.

Les impôts directs estimatifs à percevoir sur le revenu des travailleurs (45 000 000 $ x 40 % sur deux ans) sont de 18 000 000 $.

La différence entre les deux scénarios, en excluant les économies de prestations d'assurance-emploi et d'aide sociale, les emplois indirects et le calcul de la valeur actualisée nette sur les impôts des particuliers, se chiffre à 3 221 512 $.

concernant un navire construit au Canada (25 p. 100 de dépréciation selon la formule de l'allocation uniforme). Dans un tel scénario, en supposant un coût de 100 millions de dollars pour le navire canadien et un contenu de main-d'œuvre de 45 p. 100, il serait possible de différer 21,2 millions de dollars de plus en impôt. En revanche, les avantages liés à la création de 900 emplois produiraient environ 18 millions de dollars en impôts directs sur le revenu des particuliers, et ce, pendant les deux premières années seulement. En ajoutant à ces avantages la valeur actualisée nette des impôts des particuliers pendant la période de cinq ans, les retombées en emplois indirects, les économies en prestation d'assurance-emploi et d'aide sociale, il devient plus qu'évident que les avantages dépassent de loin les coûts de report de l'impôt, comme le montre le tableau ci-dessous. Il convient de mentionner aussi l'atout que constituent tous ces impôts que l'État recevra la sixième année et par la suite.

Pour faciliter la compréhension, une DPA avec une dépréciation de 25 p. 100 selon la formule de l'allocation uniforme est utilisée pour les navire construits au Canada pour que la dette soit radiée en 5 ans. Par comparaison, des dépréciations de l'ordre de 40 p. 100 sont utilisées pour les tracteurs, de 30 p. 100, pour les remorques et de 13 p. 100, pour les wagons de chemin de fer, selon la formule de l'amortissement dégressif.

Tableau 4 — Règles actuelles de DPA, pour les navires construits à l'étranger

Année	Valeur comptable du navire	DPA de 15 % décroissante	Impôt fédéral différé (0,2912)	Impôt provincial différé (0,1483)
0	100 000 000 $			
1	92 500 000 $	7 500 000 $	2 184 000 $	1 112 250 $
2	78 625 000 $	13 875 000 $	4 040 400 $	2 057 663 $
3	66 831 250 $	11 793 750 $	3 434 340 $	1 749 013 $
4	56 806 563 $	10 024 688 $	2 919 189 $	1 486 661 $
5	48 285 578 $	8 520 984 $	2 481 311 $	1 263 662 $
			15 059 240 $	7 669 249 $
Total des impôts différés				**22 728 488 $**

Tableau 5 — Règles de location proposées, pour les navires construits au Canada

Année	Valeur comptable du navire	DPA de 25 % décroissante	Impôt fédéral différé (0,2912)	Impôt provincial différé (0,14383)
0	100 000 000 $			
1	87 500 000 $	12 500 000 $	3 640 000 $	1 853 750 $
2	62 500 000 $	25 000 000 $	7 280 000 $	3 707 500 $
3	37 500 000 $	25 000 000 $	7 280 000 $	3 707 500 $
4	12 500 000 $	25 000 000 $	7 280 000 $	3 707 500 $
5	0 $	12 500 000 $	3 640 000 $	1 853 750 $
			29 120 000 $	14 830 000 $
Total des impôts différés				**43 950 000 $**

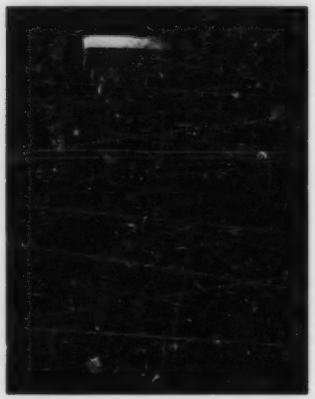
Pour les impôts différés, la différence entre les deux scénarios ci-dessus (cinq ans) est de 21 221 512 $.

Les impôts directs estimatifs à percevoir sur le revenu des travailleurs (45 000 000 $ x 40 % sur deux ans) sont de 18 000 000 $.

La différence entre les deux scénarios, en excluant les économies de prestations d'assurance-emploi et d'aide sociale, les emplois indirects et le calcul de la valeur actualisée nette sur les impôts des particuliers, se chiffre à 3 221 512 $.

III

Formation



La formation est une question vitale dans ce secteur. Les ingénieurs et les gens de métier qualifiés y font l'objet d'une concurrence féroce de la part des employeurs. Le fléchissement que connaît la construction navale depuis cinq ans a presque tari l'afflux de nouveaux et jeunes constructeurs de navires. La main-d'œuvre de l'industrie de la construction navale est âgée. D'ici cinq à dix ans, un nombre important de retraites déjà prévues viendront encore aggraver la situation.

Depuis 10 ans, la révolution technologique a bouleversé le monde de la construction navale. L'accroissement de la compétitivité et de la productivité ne peut pas se réaliser uniquement par l'automatisation. La main-d'œuvre en place doit être formée afin de pouvoir faire fonctionner efficacement les nouveaux outils. Cette nécessité a beaucoup alourdi la tâche et les coûts de formation à assumer par une industrie déjà grevée, qui fait tout ce qu'elle peut pour combattre les subventions à l'étranger. Le problème est rendu encore plus aigu du fait que, normalement, l'aide gouvernementale à la formation est réservée uniquement aux personnes en chômage qui reçoivent des prestations d'assurance-emploi.

Le Canada ne manque pas d'installations de formation. Les deniers des contribuables ont permis l'aménagement d'excellents établissements d'où sortent des gens de métier diplômés prêts à travailler dans l'industrie navale. Ironie du sort, comme les emplois sont rarissimes au Canada dans ce domaine, ces mêmes impôts servent à former de jeunes Canadiens qui partent aux États-Unis mettre leurs compétences et leurs connaissances au service de nos concurrents. Il faut peut-être accepter une certaine dose du soi-disant « exode des cerveaux » dans le marché actuel, mais la migration de promotions entières vers les États-Unis est inacceptable.

Bien que la formation relève de la compétence de Développement des ressources humaines Canada, il semble qu'une bonne part des responsabilités dans le domaine de la formation sur les lieux de travail ait été dévolue aux provinces. Les deux ordres de gouvernement auront leurs attributions propres, mais nous croyons que les provinces joueront un rôle de tout premier plan pour aider à régler le problème. Cependant, il faut absolument que les questions de formation soient abordées de toute urgence. Il serait dommage que la construction navale se voie refuser de l'aide à la formation à cause de conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces.

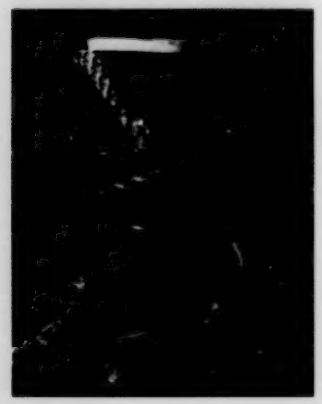
RECOMMANDATIONS

Que les gouvernements provinciaux prennent énergiquement l'initiative dans les domaines de formation dont ils ont la responsabilité.

Que Développement des ressources humaines Canada annonce clairement les domaines dans lesquels il peut offrir aide et conseils.

Que l'industrie collabore avec Développement des ressources humaines Canada afin de créer un conseil sectoriel qui sera chargé d'évaluer constamment les besoins de l'industrie en main-d'œuvre qualifiée et en formation.

Formation



La formation est une question vitale dans ce secteur. Les ingénieurs et les gens de métier qualifiés y font l'objet d'une concurrence féroce de la part des employeurs. Le fléchissement que connaît la construction navale depuis cinq ans a presque tari l'afflux de nouveaux et jeunes constructeurs de navires. La main-d'œuvre de l'industrie de la construction navale est âgée. D'ici cinq à dix ans, un nombre important de retraites déjà prévues viendront encore aggraver la situation.

Depuis 10 ans, la révolution technologique a bouleversé le monde de la construction navale. L'accroissement de la compétitivité et de la productivité ne peut pas se réaliser uniquement par l'automatisation. La main-d'œuvre en place doit être formée afin de pouvoir faire fonctionner efficacement les nouveaux outils. Cette nécessité a beaucoup alourdi la tâche et les coûts de formation à assumer par une industrie déjà grevée, qui fait tout ce qu'elle peut pour combattre les subventions à l'étranger. Le problème est rendu encore plus aigu du fait que, normalement, l'aide gouvernementale à la formation est réservée uniquement aux personnes en chômage qui reçoivent des prestations d'assurance-emploi.

Le Canada ne manque pas d'installations de formation. Les deniers des contribuables ont permis l'aménagement d'excellents établissements d'où sortent des gens de métier diplômés prêts à travailler dans l'industrie navale. Ironie du sort, comme les emplois sont rarissimes au Canada dans ce domaine, ces mêmes impôts servent à former de jeunes Canadiens qui partent aux États-Unis mettre leurs compétences et leurs connaissances au service de nos concurrents. Il faut peut-être accepter une certaine dose du soi-disant « exode des cerveaux » dans le marché actuel, mais la migration de promotions entières vers les États-Unis est inacceptable.

Bien que la formation relève de la compétence de Développement des ressources humaines Canada, il semble qu'une bonne part des responsabilités dans le domaine de la formation sur les lieux de travail ait été dévolue aux provinces. Les deux ordres de gouvernement auront leurs attributions propres, mais nous croyons que les provinces joueront un rôle de tout premier plan pour aider à régler le problème. Cependant, il faut absolument que les questions de formation soient abordées de toute urgence. Il serait dommage que la construction navale se voie refuser de l'aide à la formation à cause de conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces.

RECOMMANDATIONS

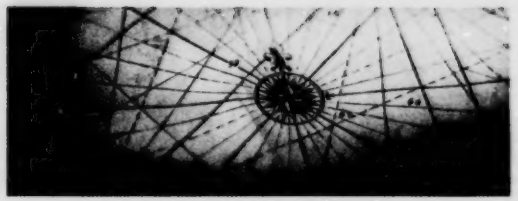
Que les gouvernements provinciaux prennent énergiquement l'initiative dans les domaines de formation dont ils ont la responsabilité.

Que Développement des ressources humaines Canada annonce clairement les domaines dans lesquels il peut offrir aide et conseils.

Que l'industrie collabore avec Développement des ressources humaines Canada afin de créer un conseil sectoriel qui sera chargé d'évaluer constamment les besoins de l'industrie en main-d'œuvre qualifiée et en formation.

III

Innovation et compétitivité



Les voies navigables intérieures et hauturières du Canada présentent de fabuleuses occasions de développement et d'application de la technologie maritime.
— Allied Shipbuilding Ltd. North Vancouver (Colombie-Britannique) Janvier 2001

La construction navale au Canada est une industrie innovatrice qui fait appel à la conception informatisée de pointe et à la technologie industrielle avancée et dont les chantiers sont équipés d'un matériel de production automatisé d'avant-garde. **Il entre plus de technologie informatique dans la conception et le fonctionnement d'un navire ordinaire que dans l'aéronef commercial le plus perfectionné**. Par définition, l'industrie de la construction navale est de haute technologie; ses succès futurs dépendront de la capacité du Canada de rester à l'avant-garde. Quoi qu'il en soit, le Comité du projet de partenariat national n'a trouvé aucune preuve montrant que la construction navale avait jamais pu profiter, du moins depuis 10 ans, des fonds fédéraux destinés à la R-D.

Pour être juste, il faut admettre que l'industrie a fait peu de tentatives pour accéder à ces fonds. Les quelques fois où les entreprises de construction navale se sont informées, le projet proposé ne répondait pas aux critères du programme. Les constructeurs qui se sont exprimés lors des séances de consultation étaient unanimes sur un point, celui de la nécessité de mettre sur pied un programme de R-D qui reconnaisse les besoins de leur secteur, caractérisé par un niveau élevé d'innovation et de technologie.

Le gouvernement offre de l'aide à la R-D à l'industrie canadienne par les deux mécanismes suivants :

- Le système de crédits d'impôt au titre des activités de recherche scientifique et de développement expérimental, auquel a droit toute entreprise canadienne qui soumet une demande et répond aux critères d'admissibilité, est conçu dans le but d'aider et d'encourager les sociétés, surtout les entreprises jeunes et petites. Il y a deux ans à peine, le système semblait désordonné. Le processus de détermination de l'admissibilité, d'après ce qu'en ont dit les exposés présentés au Comité, était extraordinairement compliqué et les méthodes de vérification étaient trop complexes, se contredisaient elles-mêmes et prenaient un temps fou. Ce commentaire a été corroboré par l'Association canadienne de technologie de pointe lors de rencontres entre des industriels canadiens et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC, alors Revenu Canada), à Vancouver, en 1999. Les participants aux réunions ont conclu que le système répondait mal aux besoins de l'industrie canadienne et avait besoin d'être remanié de fond en comble. Il semble avoir été convenu que

l'ADRC procéderait à un examen du programme en vue d'accélérer et de simplifier la procédure de présentation, de vérification et d'approbation des demandes.

- Partenariat technologique Canada (PTC), un programme parrainé par Industrie Canada, a pour but de fournir de l'aide à la R-D. Le programme vise d'abord le secteur de l'aérospatiale et de la défense ainsi que les technologies habilitantes dans les domaines de l'innovation et de l'environnement. L'appui financer consenti est remboursable et PTC peut négocier le paiement de dividendes qui lui reviendront sur les ventes futures du produit créé. Il s'agit d'un programme concurrentiel assorti d'un délai d'exécution de six à neuf mois. Environ 60 p. 100 du financement de PTC vont au secteur de l'aérospatiale et de la défense. Le reste est réservé à deux domaines, ceux des technologies innovatrices et des technologies environnementales. Il n'y a pas place à la participation de l'industrie de la construction navale au programme PTC.

L'achat d'un navire représente une mise de fonds énorme. Les coûts initiaux de conception et de développement technique sont élevés. Dans l'équation recherche-développement, un programme conçu pour répondre aux besoins de la construction navale devrait être axé plutôt sur la partie développement et procédés industriels. Le programme national de construction navale mis en œuvre aux États-Unis est considéré comme un bon exemple en la matière. Il porte principalement sur la conception des produits et la technologie des matériaux, la technologie des procédés de production des chantiers navals, les installations, l'outillage et l'équipement et les technologies de l'environnement.

Pour des raisons qui restent à déterminer, il est clair que d'une part l'industrie de la construction navale n'a pas, jusqu'ici, réussi à tirer parti des programmes actuels de R-D du gouvernement fédéral et que, d'autre part, ces programmes ne conviennent pas aux besoins du secteur.

À titre d'information, il faut noter que l'OCDE, dans le document concernant sa proposition d'Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes, reconnaissait déjà que la R-D et les technologies nouvelles jouaient de plus en plus un rôle charnière dans l'industrie de la construction navale, tant dans la conception et la mise au point de navires à haut rendement que dans la construction elle-même. En conséquence, dans le cadre d'un nouvel accord sur la construction navale, on s'attendrait à ce que les activités de R-D soient *généreusement* permises. Le même document de l'OCDE prescrivait des degrés d'intensité d'aide en les exprimant en pourcentage des coûts admissibles, comme suit :

- recherche pure — 100 p. 100;
- recherche industrielle fondamentale liée à la sécurité et à l'environnement — 75 p. 100;
- recherche industrielle fondamentale — 50 p. 100;
- recherche appliquée — 35 p. 100;
- développement — 25 p. 100.

L'OCDE incluait également une disposition selon laquelle l'aide gouvernementale devrait couvrir le coût des mesures prises au bénéfice exclusif des travailleurs qui perdent leur emploi ou leurs avantages sociaux à cause de la fermeture d'un chantier naval.

De l'avis général, il y a d'énormes possibilités de faire progresser la construction navale au Canada en y renforçant la technologie et l'innovation.

RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada élargisse l'admissibilité de l'industrie de la construction navale à participer aux programmes que le gouvernement fédéral a identifiés comme une priorité absolue, à savoir l'innovation technologique. Les ministères devraient donner une orientation aux parrains de programmes actuels, afin qu'ils rencontrent des représentants de l'industrie et formulent des recommandations quant à la façon de modifier les programmes actuels de R-D.

l'ADRC procéderait à un examen du programme en vue d'accélérer et de simplifier la procédure de présentation, de vérification et d'approbation des demandes.

- Partenariat technologique Canada (PTC), un programme parrainé par Industrie Canada, a pour but de fournir de l'aide à la R-D. Le programme vise d'abord le secteur de l'aérospatiale et de la défense ainsi que les technologies habilitantes dans les domaines de l'innovation et de l'environnement. L'appui financer consenti est remboursable et PTC peut négocier le paiement de dividendes qui lui reviendront sur les ventes futures du produit créé. Il s'agit d'un programme concurrentiel assorti d'un délai d'exécution de six à neuf mois. Environ 60 p. 100 du financement de PTC vont au secteur de l'aérospatiale et de la défense. Le reste est réservé à deux domaines, ceux des technologies innovatrices et des technologies environnementales. Il n'y a pas place à la participation de l'industrie de la construction navale au programme PTC.

L'achat d'un navire représente une mise de fonds énorme. Les coûts initiaux de conception et de développement technique sont élevés. Dans l'équation recherche-développement, un programme conçu pour répondre aux besoins de la construction navale devrait être axé plutôt sur la partie développement et procédés industriels. Le programme national de construction navale mis en œuvre aux États-Unis est considéré comme un bon exemple en la matière. Il porte principalement sur la conception des produits et la technologie des matériaux, la technologie des procédés de production des chantiers navals, les installations, l'outillage et l'équipement et les technologies de l'environnement.

Pour des raisons qui restent à déterminer, il est clair que d'une part l'industrie de la construction navale n'a pas, jusqu'ici, réussi à tirer parti des programmes actuels de R-D du gouvernement fédéral et que, d'autre part, ces programmes ne conviennent pas aux besoins du secteur.

À titre d'information, il faut noter que l'OCDE, dans le document concernant sa proposition d'Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes, reconnaissait déjà que la R-D et les technologies nouvelles jouaient de plus en plus un rôle charnière dans l'industrie de la construction navale, tant dans la conception et la mise au point de navires à haut rendement que dans la construction elle-même. En conséquence, dans le cadre d'un nouvel accord sur la construction navale, on s'attendrait à ce que les activités de R-D soient *généreusement* permises. Le même document de l'OCDE prescrivait des degrés d'intensité d'aide en les exprimant en pourcentage des coûts admissibles, comme suit :

- recherche pure — 100 p. 100;
- recherche industrielle fondamentale liée à la sécurité et à l'environnement — 75 p. 100;
- recherche industrielle fondamentale — 50 p. 100;
- recherche appliquée — 35 p. 100;
- développement — 25 p. 100.

L'OCDE incluait également une disposition selon laquelle l'aide gouvernementale devrait couvrir le coût des mesures prises au bénéfice exclusif des travailleurs qui perdent leur emploi ou leurs avantages sociaux à cause de la fermeture d'un chantier naval.

De l'avis général, il y a d'énormes possibilités de faire progresser la construction navale au Canada en y renforçant la technologie et l'innovation.

R E C O M M A N D A T I O N

Que le gouvernement du Canada élargisse l'admissibilité de l'industrie de la construction navale à participer aux programmes que le gouvernement fédéral a identifiés comme une priorité absolue, à savoir l'innovation technologique. Les ministères devraient donner une orientation aux parrains de programmes actuels, afin qu'ils rencontrent des représentants de l'industrie et formulent des recommandations quant à la façon de modifier les programmes actuels de R-D.

Ressources hauturières — En optimiser les avantages économiques pour le Canada

Nous avons une industrie pétrolière en haute mer le long de nos côtes [...] nous devons en tirer parti. C'est une belle occasion qui s'offre à nous. Si nous ratons ce bateau, ce ne pourra être que de notre faute, et à notre grande honte.
— J. D. Irving
Saint John (Nouveau-Brunswick)
Décembre 2000

Le Canada atlantique offre un potentiel remarquable à l'industrie pétrolière et gazière en haute mer. Les investissements y atteignent déjà près de 1 milliard de dollars et ils pourraient totaliser plus de 55 milliards d'ici 20 ans. Il y aurait des possibilités semblables de développement au large des côtes de la Colombie-Britannique au cours des prochaines années. Ces perspectives se traduisent par d'immenses débouchés pour la construction et l'industrie navales canadiennes. De fait, la prospérité future des chantiers navals du pays dépend étroitement de la capacité du Canada à optimiser les avantages promis par ces ressources. Si les chantiers navals du pays sont capables de décrocher des contrats d'une valeur de 2 milliards de dollars dans les 10 années à venir, soit 200 millions par an, ils disposeront de près du tiers de toute l'activité commerciale nécessaire pour assurer la viabilité des chantiers existants.

Les chantiers canadiens possèdent les capacités voulues pour concurrencer les autres pays dans les travaux en mer. Il leur suffirait d'un peu d'aide au départ pour progresser dans la courbe d'apprentissage des méthodes qui leur permettront de produire plus efficacement les composants demandés.

La Norvège se trouvait à peu près dans la même situation et devant les mêmes débouchés 10 ans avant le Canada. Elle a alors consacré un certain temps à réviser et à renouveler sa politique de construction navale et l'a rendue publique en 1989. La politique a donné d'excellents résultats. La Norvège s'est dotée de compétences de calibre mondial dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation du pétrole et du gaz en haute mer. Le contenu norvégien des activités et des travaux est passé d'environ 20 p. 100, lors des premiers projets, à plus de 80 p. 100. Le nombre d'emplois directs dans l'industrie est estimé à plus de 70 000.

Un des éléments clés de la réussite norvégienne est le processus d'octroi de licences, auquel le pays a eu recours pour encourager les investisseurs étrangers à réfléchir sérieusement aux incidences de leurs opérations sur l'économie norvégienne.

Voici un extrait de la section 4.2 d'une brochure du gouvernement norvégien, intitulée [traduction] *FICHE DESCRIPTIVE : Le plateau continental norvégien, 1989*. Il constitue un bon exemple de la façon dont la technique « de la carotte et du bâton » pourrait être utilisée par le Canada pour mettre de l'avant ses intérêts nationaux.

> *L'évaluation des demandes d'autorisation attribuera également une pondération à un certain nombre d'autres conditions entourant l'auteur de la demande. Un critère additionnel important est la mesure dans laquelle le promoteur contribue à renforcer l'économie norvégienne, la croissance économique et la création d'emplois, y compris la mesure dans laquelle le promoteur s'est prévalu des produits et des services norvégiens, en Norvège et à l'étranger.*

RECOMMANDATIONS

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les provinces et l'industrie, trouve des moyens d'optimiser les avantages industriels pour le Canada en formant des partenariats avec les sociétés étrangères qui exploitent ses ressources marines et hauturières.

Que les divers intervenants de l'industrie navale et de la construction maritime unissent leurs forces et lancent des initiatives afin de prouver clairement leurs capacités et leur compétitivité à l'industrie du pétrole et du gaz et aux fonctionnaires administratifs provinciaux et fédéraux.

Que l'industrie présente aux gouvernements fédéral et provinciaux un plan intégré sur les rôles que peuvent remplir les gouvernements en vue d'optimiser les avantages économiques pour l'industrie.

En plus du levier constitué par l'octroi de licences, les investisseurs étrangers étaient tenus de recourir à des fournisseurs norvégiens à condition que ces derniers soient concurrentiels sur les plans du prix, de la qualité et de la capacité de livraison. Le gouvernement norvégien a ensuite confié à Statoil, la société pétrolière d'État, la responsabilité d'optimiser la participation nationale aux activités d'exploration et d'exploitation pétrolières en haute mer. C'est donc Statoil, par le biais du processus d'octroi de licences, qui prenait les décisions finales concernant l'approvisionnement en produits et services dans les domaines d'intérêt particulier pour la Norvège.

Fort d'un environnement commercial durable, nous saurons être productifs. Nous continuerons à nous perfectionner comme nous l'avons fait auparavant.
— Mémoire du Groupe Irving Saint John (Nouveau-Brunswick) Décembre 2000

Tours pour le projet Hibernia, au chantier de la Saint John Shipbuilding Inc.

Voici un extrait de la section 4.2 d'une brochure du gouvernement norvégien, intitulée [traduction] *FICHE DESCRIPTIVE : Le plateau continental norvégien, 1989*. Il constitue un bon exemple de la façon dont la technique « de la carotte et du bâton » pourrait être utilisée par le Canada pour mettre de l'avant ses intérêts nationaux.

> *L'évaluation des demandes d'autorisation attribuera également une pondération à un certain nombre d'autres conditions entourant l'auteur de la demande. Un critère additionnel important est la mesure dans laquelle le promoteur contribue à renforcer l'économie norvégienne, la croissance économique et la création d'emplois, y compris la mesure dans laquelle le promoteur s'est prévalu des produits et des services norvégiens, en Norvège et à l'étranger.*

RECOMMANDATIONS

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les provinces et l'industrie, trouve des moyens d'optimiser les avantages industriels pour le Canada en formant des partenariats avec les sociétés étrangères qui exploitent ses ressources marines et hauturières.

Que les divers intervenants de l'industrie navale et de la construction maritime unissent leurs forces et lancent des initiatives afin de prouver clairement leurs capacités et leur compétitivité à l'industrie du pétrole et du gaz et aux fonctionnaires administratifs provinciaux et fédéraux.

Que l'industrie présente aux gouvernements fédéral et provinciaux un plan intégré sur les rôles que peuvent remplir les gouvernements en vue d'optimiser les avantages économiques pour l'industrie.

En plus du levier constitué par l'octroi de licences, les investisseurs étrangers étaient tenus de recourir à des fournisseurs norvégiens à condition que ces derniers soient concurrentiels sur les plans du prix, de la qualité et de la capacité de livraison. Le gouvernement norvégien a ensuite confié à Statoil, la société pétrolière d'État, la responsabilité d'optimiser la participation nationale aux activités d'exploration et d'exploitation pétrolières en haute mer. C'est donc Statoil, par le biais du processus d'octroi de licences, qui prenait les décisions finales concernant l'approvisionnement en produits et services dans les domaines d'intérêt particulier pour la Norvège.

Fort d'un environnement commercial durable, nous saurons être productifs. Nous continuerons à nous perfectionner comme nous l'avons fait auparavant.
— Mémoire du Groupe Irving Saint John (Nouveau-Brunswick) Décembre 2000

Tours pour le projet Hibernia, au chantier de la Saint John Shipbuilding Inc.

Activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral

La politique gouvernementale actuelle en matière d'approvisionnement déclare que tout ajout ou remplacement dans la flotte canadienne doit faire appel à des sources canadiennes. C'est là un élément central d'une politique conçue dans le but de contrer les subventions étrangères et les pratiques commerciales déloyales. Cette disposition reçoit l'appui entier de l'industrie canadienne de la construction navale. Il n'en reste pas moins certaines inquiétudes soulevées par des dérogations récentes à la politique, et la crainte que d'autres compromis de ce genre ne soient envisagés.

L'industrie est d'avis que les exceptions à la politique sont inutiles. Prenons un exemple récent. En mai 2000, le gouvernement annonce l'achat par Marine Atlantic Ltd. d'un transbordeur pour le trajet North Sydney–Port-aux-Basques. Les fonctionnaires fédéraux se sont adressés en Europe pour acheter un navire vieux de 11 ans, le *Stena Challenger*, qu'ils ont payé 58 millions de dollars américains, soit environ 87 millions de dollars canadiens. Il faudra ensuite débourser plus de 100 millions de dollars pour relever les normes de sécurité du transbordeur au niveau de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS 94) et pour modifier les installations d'arrimage afin de les adapter au nouveau transbordeur. Le tarif douanier de 25 p. 100 applicable aux navires étrangers, qui représente 17 millions de dollars, aurait dû être un gain pour le Canada, mais le gouvernement s'en est privé en accordant un décret de remise à Marine Atlantic.

Lorsque ce navire sera finalement mis en fonctionnement, il aura 12 ans et aura donc atteint près de la moitié de sa durée de vie utile. Son coût total sera à peu près le même que celui de la construction du *Caribou* au Canada il y a 12 ans. Aux coûts actuels, un transbordeur tout neuf ayant une durée de vie utile de 25 ans aurait pu être construit au Canada, en deux ans environ, à partir d'une conception qui a fait ses preuves, pour à peu près 160 millions de dollars. Qui plus est, les travaux auraient généré plus de 70 millions en coûts de main-d'œuvre. Les impôts à percevoir sur le revenu des travailleurs et les impôts produits par les emplois indirects créés compenseraient facilement la différence de prix entre un navire neuf et un navire usagé. Compte tenu, en plus, des économies que l'on aurait réalisées en matière de coûts d'entretien et d'exploitation, et

aussi des questions environnementales, rien ne justifiait l'achat d'un transbordeur à l'étranger. Le gouvernement a expliqué le décret de remise par des motifs de contraintes de temps, alléguant que personne n'avait prévu un tel accroissement de la demande de services de transbordeur et qu'il fallait de toute urgence mettre en service un gros traversier. Il y avait pourtant une autre solution, celle de louer un bateau pendant une ou deux saisons, le temps de permettre à un chantier naval canadien de construire un traversier neuf. L'industrie de la construction navale n'a aucunement été consultée sur la question.

La situation décrite ci-dessus n'aurait jamais dû se produire. Les chantiers navals étrangers subventionnés s'approprient des commandes au détriment de l'industrie canadienne. Le Canada s'empresse d'acheter un de leurs navires usagés, nuisant ainsi à l'emploi au pays. Les hauts fonctionnaires de la sphère interministérielle à Ottawa semblent nourrir de fausses perceptions selon lesquelles les chantiers navals canadiens ne seraient pas concurrentiels. Certains d'entre eux sont d'avis que l'approvisionnement exclusif auprès des chantiers navals canadiens n'est pas la bonne solution. Il faut absolument corriger ces perceptions erronées. Les constructeurs de navires canadiens sont entièrement concurrentiels dans les domaines qu'ils contrôlent, c'est-à-dire les coûts de main-d'œuvre, la productivité et la qualité. Cette opinion est prouvée par les faits. Il n'y a pas lieu de juger les chantiers canadiens d'après des facteurs sur lesquels ils n'ont aucune maîtrise, comme les subventions et la politique commerciale. Le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un *leadership* vigoureux pour rétablir la vérité ainsi que pour renforcer ou faire naître l'enthousiasme et l'appui à l'égard d'une industrie qui doit lutter contre des obstacles internationaux sans précédents.

Aussi longtemps que le Canada n'aura pas réussi à contrer les effets destructeurs des subsides étrangers et de la *Jones Act*, l'industrie devra bénéficier des activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral pour la Marine et la Garde côtière. Il est donc impératif que les approvisionnements du gouvernement fédéral demeurent un élément central de toute politique à venir en matière de construction navale. Les activités du gouvernement fédéral et celles de l'industrie gazière et pétrolière en haute mer, ensemble, devront attribuer des commandes d'une valeur estimative de 300 à 350 millions de dollars à la construction navale canadienne, seulement pour maintenir les chantiers navals du pays à un niveau de capacité viable du point de vue commercial.

Pour garder le secteur à flot, il faudra un budget total d'approvisionnement fédéral de 2,25 à 3 milliards de dollars sur 15 ans, soit de 150 à 200 millions par an. C'est faisable. Les projets envisagés sérieusement par la Marine et la Garde côtière à l'heure actuelle valent près de 5 milliards à eux seuls. Le défi consiste à accélérer ces programmes de construction navale et à les échelonner afin de produire une séquence facile de dépenses annuelles, lesquelles devront être engagées de toute manière pour entretenir et renouveler les flottes du gouvernement. Le report des achats, qui entraînera forcément une augmentation très importante des coûts en pièces de rechange, en réparation et en travaux de remise en état, ne permettra peut-être pas d'épargner à long terme. À partir du 1er avril 2001, le gouvernement fédéral passe à une

Nous aurons du travail et construirons des navires à un coût relatif aussi bon qu'ailleurs dans le monde.
— Alan Thoms, Canadian Shipbuilding & Engineering Ltd. St. Catharines (Ontario) Janvier 2001

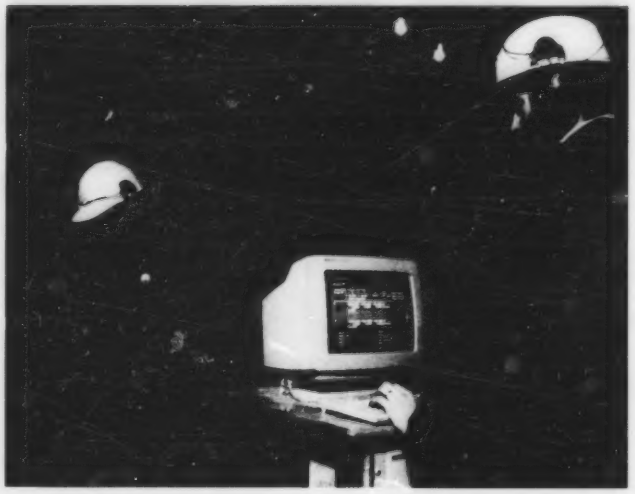
Machine à découper les arêtes des tôles en acier, assistée par ordinateur

RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada :

- renouvelle l'engagement contenu dans sa politique selon lequel il doit s'approvisionner au Canada et faire radouber et remettre à neuf les navires de sa flotte par des chantiers navals canadiens;
- élimine les crêtes et les creux en matière d'approvisionnement pour la Marine et la Garde côtière canadienne, grâce à une planification bien conçue et plus efficace, et maintienne ainsi les carnets de commandes et l'emploi à des niveaux relativement uniformes à long terme;
- applique les effets de la comptabilité d'exercice pour instaurer dans l'administration fédérale une planification et une gestion à long terme en ce qui a trait aux navires, de façon à contribuer à des prises de décisions rentables pour l'achat et la gestion à long terme des navires.

À moyen et à long terme, nous entrevoyons que l'industrie pétrolière en haute mer se développera dans le nord-ouest de la C.-B. Cette activité entraînera une forte demande pour une variété de types de navires [...] Si la C.-B. dispose d'une industrie efficace de chantiers navals industriels, il ne devrait faire aucun doute que de tels navires proviendront de ses chantiers.
— John Sanderson, chantier naval de Point Hope
Vancouver
(Colombie-Britannique)
Janvier 2001



comptabilité d'exercice pour toutes ses opérations en ce qui a trait à la gestion de ses immobilisations importantes. Cette nouvelle méthode de comptabilité devrait entraîner obligatoirement une démarche mieux équilibrée pour aborder la question des coûts à long terme de la possession de navires et des avantages d'une flotte relativement moderne.

Ces dernières années, les problèmes concernant les approvisionnements de la Marine et de la Garde côtière ont résulté d'un manque de cohérence, qui a fait passer l'industrie plusieurs fois de l'emballement à l'effondrement. Prenons un grand projet comme celui des frégates. Les chantiers navals se préparent à grand frais, accroissent leurs capacités de production, modernisent leurs installations, investissent dans du matériel nouveau de même qu'embauchent et forment une main-d'œuvre nombreuse. Une fois le contrat exécuté, il n'y a plus assez de travail pour maintenir en exploitation les installations agrandies, il faut réduire les opérations et mettre à pied un grand nombre de travailleurs. Une démarche mieux gérée en matière d'approvisionnements, qui tiendrait compte des besoins de l'industrie, devrait donner de bien meilleurs résultats et procurer des avantages importants au gouvernement comme au secteur.

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a présenté plusieurs recommandations que le Comité du projet de partenariat national juge pertinentes au regard de l'industrie de la construction navale. Le Comité permanent a recommandé au gouvernement de tenir compte du rôle de l'industrie dans le processus d'approvisionnement. Le secteur de la construction navale est une composante de la base industrielle de la défense nationale. Il s'ensuit logiquement que la protection de cette base est d'une grande importance pour la défense du Canada. Il serait donc sage de la part du gouvernement de faire participer l'industrie au processus d'approvisionnement en utilisant ses ressources et en contribuant ainsi à sa viabilité.

Le Comité permanent a également recommandé que le ministère de la Défense nationale agisse avec diligence pour acquérir des navires de ravitaillement neufs de construction canadienne pour la Marine. L'équipe est du même avis et va même encore plus loin en recommandant que le gouvernement fédéral fasse preuve d'autant de diligence pour financer aussi le remplacement des navires désuets de sa flotte.

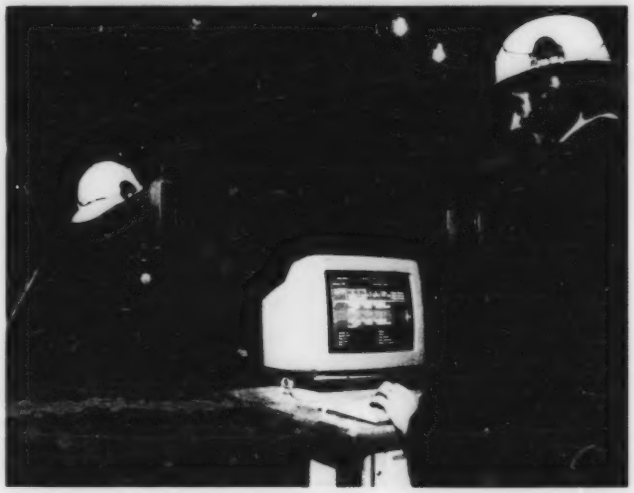
RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada :

- renouvelle l'engagement contenu dans sa politique selon lequel il doit s'approvisionner au Canada et faire radouber et remettre à neuf les navires de sa flotte par des chantiers navals canadiens;
- élimine les crêtes et les creux en matière d'approvisionnement pour la Marine et la Garde côtière canadienne, grâce à une planification bien conçue et plus efficace, et maintienne ainsi les carnets de commandes et l'emploi à des niveaux relativement uniformes à long terme;
- applique les effets de la comptabilité d'exercice pour instaurer dans l'administration fédérale une planification et une gestion à long terme en ce qui a trait aux navires, de façon à contribuer à des prises de décisions rentables pour l'achat et la gestion à long terme des navires.

À moyen et à long terme, nous entrevoyons que l'industrie pétrolière en haute mer se développera dans le nord-ouest de la C.-B. Cette activité entraînera une forte demande pour une variété de types de navires [...] Si la C.-B. dispose d'une industrie efficace de chantiers navals industriels, il ne devrait faire aucun doute que de tels navires proviendront de ses chantiers.

— John Sanderson, chantier naval de Point Hope Vancouver (Colombie-Britannique) Janvier 2001



comptabilité d'exercice pour toutes ses opérations en ce qui a trait à la gestion de ses immobilisations importantes. Cette nouvelle méthode de comptabilité devrait entraîner obligatoirement une démarche mieux équilibrée pour aborder la question des coûts à long terme de la possession de navires et des avantages d'une flotte relativement moderne.

Ces dernières années, les problèmes concernant les approvisionnements de la Marine et de la Garde côtière ont résulté d'un manque de cohérence, qui a fait passer l'industrie plusieurs fois de l'emballement à l'effondrement. Prenons un grand projet comme celui des frégates. Les chantiers navals se préparent à grand frais, accroissent leurs capacités de production, modernisent leurs installations, investissent dans du matériel nouveau de même qu'embauchent et forment une main-d'œuvre nombreuse. Une fois le contrat exécuté, il n'y a plus assez de travail pour maintenir en exploitation les installations agrandies, il faut réduire les opérations et mettre à pied un grand nombre de travailleurs. Une démarche mieux gérée en matière d'approvisionnements, qui tiendrait compte des besoins de l'industrie, devrait donner de bien meilleurs résultats et procurer des avantages importants au gouvernement comme au secteur.

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a présenté plusieurs recommandations que le Comité du projet de partenariat national juge pertinentes au regard de l'industrie de la construction navale. Le Comité permanent a recommandé au gouvernement de tenir compte du rôle de l'industrie dans le processus d'approvisionnement. Le secteur de la construction navale est une composante de la base industrielle de la défense nationale. Il s'ensuit logiquement que la protection de cette base est d'une grande importance pour la défense du Canada. Il serait donc sage de la part du gouvernement de faire participer l'industrie au processus d'approvisionnement en utilisant ses ressources et en contribuant ainsi à sa viabilité.

Le Comité permanent a également recommandé que le ministère de la Défense nationale agisse avec diligence pour acquérir des navires de ravitaillement neufs de construction canadienne pour la Marine. L'équipe est du même avis et va même encore plus loin en recommandant que le gouvernement fédéral fasse preuve d'autant de diligence pour financer aussi le remplacement des navires désuets de sa flotte.

III

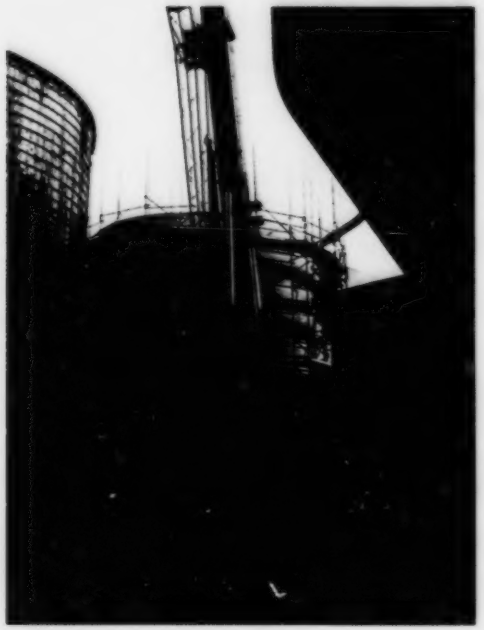
Tarifs douaniers

La politique canadienne actuelle prescrit l'application de droits de douane de 25 p. 100 à la plupart des navires non couverts par l'ALENA et importés au Canada. Cette règle comporte une exception flagrante touchant les bateaux de pêche de plus de 30,5 mètres (100 pieds). Cette exception ne se fonde sur aucune bonne raison évidente. La plupart de ces navires, sinon tous, sont importés de pays qui versent des subventions à leurs constructeurs maritimes, et ces subventions ont pour effet de priver d'emploi les travailleurs des chantiers navals canadiens. Les règles du jeu ne sont pas équitables et le tarif douanier est là pour aider à égaliser les chances. Il devrait donc être appliqué sans aucune exception.

Pour replacer le tarif de 25 p. 100 dans son contexte, disons qu'il est efficace contre les pays dont les chantiers navals reçoivent des subventions de 20 p. 100 ou moins. Il ne l'est pas contre les pays où les subventions varient 30 à 40 p. 100. La vraie menace, dans ce marché, c'est la République de Corée. Ce pays accapare la plus grande partie du marché mondial. Selon les estimations, le pourcentage de subventions permettant d'établir des prix plus bas que le prix coûtant sur les contrats atteindrait maintenant 40 p. 100 dans les chantiers navals sud-coréens. Pour contrer ces subventions, et les prix inéquitables qu'elles entraînent, il faudrait imposer un tarif douanier de 67 p. 100.

Tableau 6 — Effet des subventions sur les tarifs douaniers

Subvention	Coût du navire sans subvention	Prix de vente subventionné	Prix de vente avec un tarif de 25 %	Tarif requis pour compenser la subvention
20 %	100 000 000 $	80 000 000 $	100 000 000 $	25,00 %
25 %	100 000 000 $	75 000 000 $	93 750 000 $	33,33 %
30 %	100 000 000 $	70 000 000 $	87 500 000 $	42,86 %
35 %	100 000 000 $	65 000 000 $	81 250 000 $	53,85 %
40 %	100 000 000 $	60 000 000 $	75 000 000 $	66,67 %



Une autre exception permise à la politique canadienne a trait aux exploitants de navires étrangers qui veulent faire des affaires au Canada pendant un certain temps. La politique contient une disposition prescrivant d'imposer à un tel exploitant une mensualité équivalant à 1/120 de la juste valeur marchande du navire durant toute la période où il mouille en eaux canadiennes, jusqu'à un maximum de 10 ans. Un exploitant étranger qui peut faire durer son autorisation jusqu'à la fin de la période de 10 ans obtient essentiellement un financement sans intérêt des droits qu'il aurait dû payer (25 p. 100) avant de pouvoir entrer dans les eaux canadiennes. La disposition ne devrait pas offrir de telles mesures incitatives. Nous recommandons d'augmenter de la moitié les droits temporaires, ce qui amènerait la mensualité à 1/60 de la juste valeur marchande du navire, et de réduire à cinq ans la période admissible.

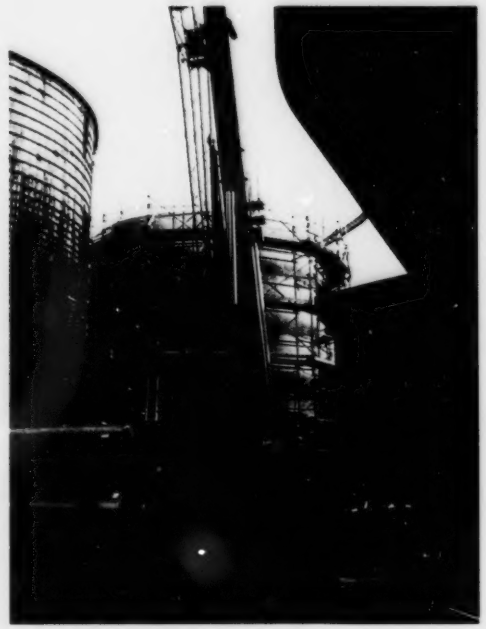
RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada :

- cesse d'exclure les bateaux de pêche de plus de 30,5 mètres (100 pieds) du tarif douanier de 25 p. 100;
- relève de 1/120 à 1/60 le taux des droits qui permettent aux navires battant pavillon étranger de rester temporairement en exploitation dans les eaux canadiennes et réduise la période admissible de 10 à 5 ans;
- étudie la possibilité de rehausser le tarif douanier de 25 p. 100 contre les pays qui versent des subventions de plus de 20 p. 100 à leurs chantiers navals;
- supprime la politique de remise de droits de douane sur les divers modules de pont et composants immergés qui sont importés au Canada et qui peuvent être achetés de fournisseurs canadiens, et leur impose un taux de base concordant avec celui qui s'applique à la plupart des navires importés, c'est-à-dire 25 p. 100.

Tableau 6 — Effet des subventions sur les tarifs douaniers

Subvention	Coût du navire sans subvention	Prix de vente subventionné	Prix de vente avec un tarif de 25 %	Tarif requis pour compenser la subvention
20 %	100 000 000 $	80 000 000 $	100 000 000 $	25,00 %
25 %	100 000 000 $	75 000 000 $	93 750 000 $	33,33 %
30 %	100 000 000 $	70 000 000 $	87 500 000 $	42,86 %
35 %	100 000 000 $	65 000 000 $	81 250 000 $	53,85 %
40 %	100 000 000 $	60 000 000 $	75 000 000 $	66,67 %



Une autre exception permise à la politique canadienne a trait aux exploitants de navires étrangers qui veulent faire des affaires au Canada pendant un certain temps. La politique contient une disposition prescrivant d'imposer à un tel exploitant une mensualité équivalant à 1/120 de la juste valeur marchande du navire durant toute la période où il mouille en eaux canadiennes, jusqu'à un maximum de 10 ans. Un exploitant étranger qui peut faire durer son autorisation jusqu'à la fin de la période de 10 ans obtient essentiellement un financement sans intérêt des droits qu'il aurait dû payer (25 p. 100) avant de pouvoir entrer dans les eaux canadiennes. La disposition ne devrait pas offrir de telles mesures incitatives. Nous recommandons d'augmenter de la moitié les droits temporaires, ce qui amènerait la mensualité à 1/60 de la juste valeur marchande du navire, et de réduire à cinq ans la période admissible.

RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada :

- cesse d'exclure les bateaux de pêche de plus de 30,5 mètres (100 pieds) du tarif douanier de 25 p. 100;
- relève de 1/120 à 1/60 le taux des droits qui permettent aux navires battant pavillon étranger de rester temporairement en exploitation dans les eaux canadiennes et réduise la période admissible de 10 à 5 ans;
- étudie la possibilité de rehausser le tarif douanier de 25 p. 100 contre les pays qui versent des subventions de plus de 20 p. 100 à leurs chantiers navals;
- supprime la politique de remise de droits de douane sur les divers modules de pont et composants immergés qui sont importés au Canada et qui peuvent être achetés de fournisseurs canadiens, et leur impose un taux de base concordant avec celui qui s'applique à la plupart des navires importés, c'est-à-dire 25 p. 100.

III

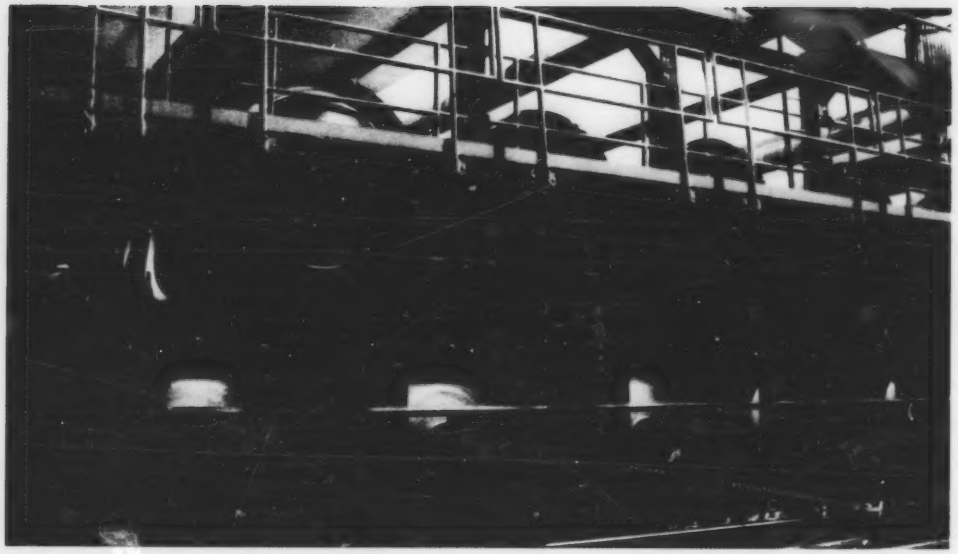
Partenariat entre le gouvernement et l'industrie

Les sections précédentes du présent rapport ont donné un aperçu des graves difficultés que doit surmonter le secteur canadien de la construction navale, et offert une série de recommandations visant à aider à mettre en place un marché réel et durable. Il ne fait aucun doute que les défis à relever par le secteur nécessitent la formation d'un partenariat solide réunissant le gouvernement fédéral, les provinces et l'industrie.

Les intervenants de l'industrie sont très encouragés par l'initiative prise par le Ministre Tobin de travailler de concert avec eux en vue de trouver des moyens d'améliorer le sort des chantiers navals canadiens et des entreprises connexes. Ils sont impatients d'aller de l'avant et d'exploiter les débouchés futurs de ce secteur en pleine évolution.

La présente section du rapport expose une série de problèmes qui ne sont pas nécessairement abordés dans les politiques et les programmes gouvernementaux. Il s'agit de problèmes de nature plutôt qualitative, qui ne peuvent se régler que par le maintien de relations de travail harmonieuses et propres à favoriser la réussite. Bien que la relation principale entre l'industrie et l'État puisse se situer entre Industrie Canada et les constructeurs de navires, plusieurs autres ministères et paliers de gouvernement, de même que les fournisseurs du secteur, auront un rôle important à jouer. Nous estimons qu'au moins 10 ministères fédéraux participeront *directement* à l'étude des recommandations énoncées dans le présent rapport. Il s'agit des ministères suivants :

- Industrie
- Finances
- Pêches et Océans
- Affaires extérieures
- Développement des ressources humaines
- Commerce international
- Défense nationale
- Ressources naturelles
- Transports
- Secrétariat du Conseil du Trésor.



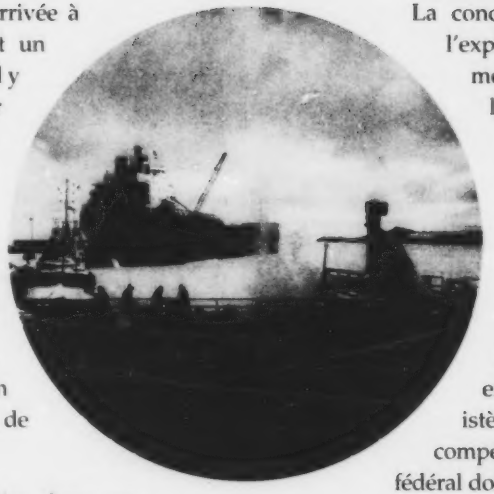
En outre, tous les gouvernements provinciaux seront touchés par les recommandations. Par conséquent, l'industrie a besoin d'un porte-parole éloquent auprès du gouvernement fédéral pour coordonner les efforts en matière de politiques et promouvoir l'appui à l'industrie.

Le processus de consultation mis en œuvre par le Comité du projet de partenariat national a permis de constater, parmi les fonctionnaires de toute l'administration fédérale et des relations interministérielles, la présence de divers degrés de connaissances et de points de vue au sujet de l'état de l'industrie. Pour que le secteur réussisse et prospère, il est essentiel que tous les ministères qui y sont liés de près ou de loin comprennent à fond les défis auxquels fait face la construction navale. En outre, il faut qu'ils saisissent bien la nécessité de travailler de concert à la mise à exécution des recommandations et de mieux comprendre les conséquences liées à l'absence de collaboration avec ce très important secteur de l'économie canadienne dans leurs relations d'affaires. Il est tout aussi important que les intervenants de l'industrie fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour informer les gouvernements fédéral et provinciaux et les aider à comprendre l'importance de l'industrie de la construction navale dans ce pays.

Capacité — Au cours de ses consultations auprès de l'industrie et du gouvernement, le Comité a pris conscience d'un certain nombre de perceptions et/ou de pratiques que de nombreux intervenants de l'industrie voyaient comme des entraves à la conduite de leurs affaires. L'un des points les plus épineux est la question de savoir s'il y a un excédent de capacité en construction navale au Canada. Selon certains, il n'y a qu'à voir les chantiers vides ou presque vides pour s'en convaincre. Pour d'autres, le problème vient d'un manque de politiques assez efficaces pour débarrasser le pays des subventions étrangères qui font perdre des commandes aux chantiers canadiens.

La campagne de rationalisation lancée par le gouvernement fédéral en 1985 est à la source de bien des problèmes parce que les chantiers navals survivants n'ont pas reçu tous les outils nécessaires pour affronter avec succès la concurrence dans un marché corrompu par les subventions. Il restait bien en place quelques bribes de politique nationale, mais, comme on l'a vu plus haut dans le présent rapport, elles n'ont pas permis de combattre efficacement les subventions de 20 à 40 p. 100 et les autres pratiques commerciales déloyales. Les deux plus grands chantiers du pays, ceux de la société Davie et ceux de Saint John, chargés de construire des frégates de haute technologie pour la Marine canadienne, se sont ainsi trouvés en sursis pendant un certain temps sans avoir à lutter pour survivre dans le marché des exportations. Depuis l'achèvement du programme des frégates en 1997, cependant, ces deux grands chantiers sont dans la même situation que les autres et s'acharnent en vain à trouver des commandes.

Voilà pourquoi la société Irving en est arrivée à la conclusion qu'il y avait effectivement un excédent de capacité. De l'avis du Comité, il y suffisamment de travail au Canada pour alimenter les capacités de production existantes, à condition que le gouvernement instaure les politiques qui s'imposent. Les clés qui ouvriront la porte aux commandes et au travail sont l'industrie du pétrole et du gaz en haute mer, une meilleure gestion de la politique gouvernementale fédérale en matière d'approvisionnements et la satisfaction d'un plus grand nombre des besoins nationaux de construction navale.

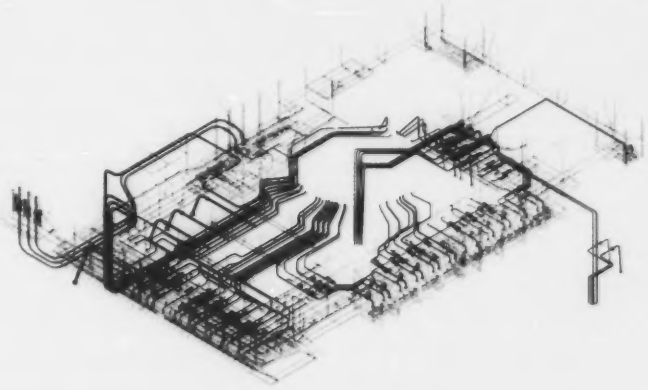


Certaines des recommandations présentées dans ces pages, par exemple resserrer l'application des tarifs douaniers et mettre en œuvre des programmes concurrentiels de financement et d'investissement, auront des effets positifs immédiats. Par contre, il faudra compter avant tout sur des initiatives gouvernementales en ce qui concerne deux sources qui représentent près de la moitié du volume de débouchés nécessaires pour soutenir les capacités existantes. Si ces deux sources ne permettent pas aux chantiers navals canadiens de réaliser un chiffre d'affaires annuel de 300 à 400 millions de dollars, la capacité actuelle des chantiers sera sous-utilisée. Pour la survie du secteur, il faudra donc que le gouvernement :

- optimise les avantages économiques que le Canada peut tirer de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières en haute mer;
- modifie le processus de planification des approvisionnements de la Marine et de la Garde côtière canadienne afin que les chantiers navals canadiens y trouvent une source plus constante et stable de débouchés.

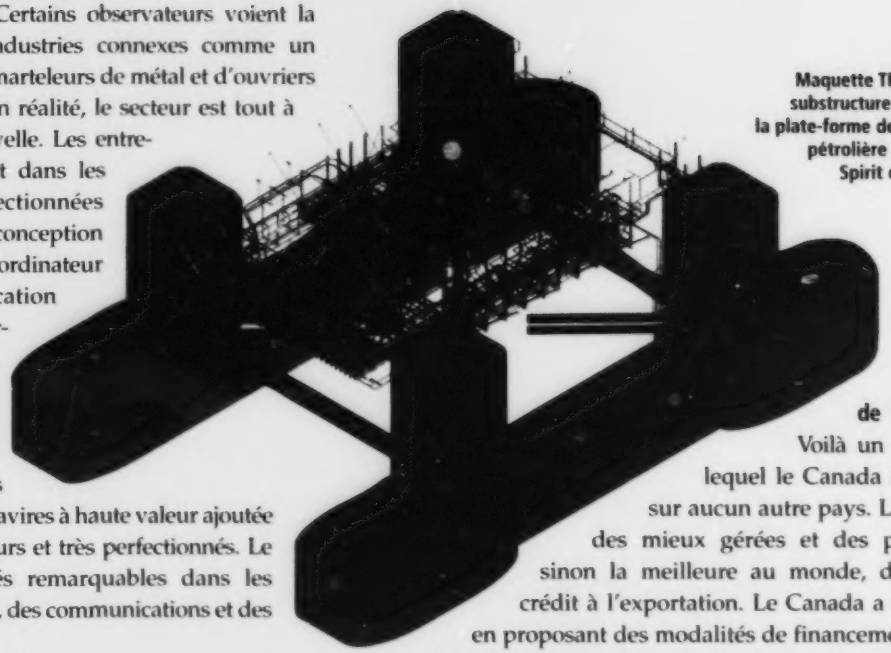
La concrétisation des possibilités offertes par l'exploitation du pétrole et du gaz en haute mer exigera une collaboration étroite de l'État et de l'industrie en vue d'élaborer des politiques gouvernementales efficaces qui permettront de tabler sur les capacités canadiennes. En effet, le secteur a un besoin urgent d'accroître sa part des commandes provenant de cette source. En ce qui a trait aux approvisionnements du gouvernement fédéral, le secteur doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour rassurer les ministères fédéraux quant à ses capacités et à sa compétitivité. De son côté, le gouvernement fédéral doit apporter les modifications nécessaires au processus de planification afin que le travail afflue plus régulièrement aux chantiers et aux entreprises, car le besoin est urgent.

Un autre facteur crucial en ce qui concerne les capacités de production tient à la *Jones Act* des États-Unis. Si les chantiers canadiens pouvaient accéder plus facilement au marché américain, ils y trouveraient immédiatement des avantages substantiels pour l'ensemble de l'industrie navale.



Vue partielle d'une substructure de pont pour une plate-forme de production pétrolière semi-submersible

Technologie et innovation — Certains observateurs voient la construction navale et les industries connexes comme un secteur en déclin composé de marteleurs de métal et d'ouvriers sans grande valeur ajoutée. En réalité, le secteur est tout à fait intégré à l'économie nouvelle. Les entreprises ont investi lourdement dans les technologies les plus perfectionnées telles que les systèmes de conception tridimensionnelle assistée par ordinateur et les procédés de fabrication assistée par ordinateur qui permettent de tailler et de souder le métal conformément aux tolérances les plus exactes. Les chantiers navals reconnaissent pleinement qu'ils doivent se concentrer sur des navires à haute valeur ajoutée équipés de systèmes innovateurs et très perfectionnés. Le Canada dispose de capacités remarquables dans les domaines de l'instrumentation, des communications et des aides à la navigation.

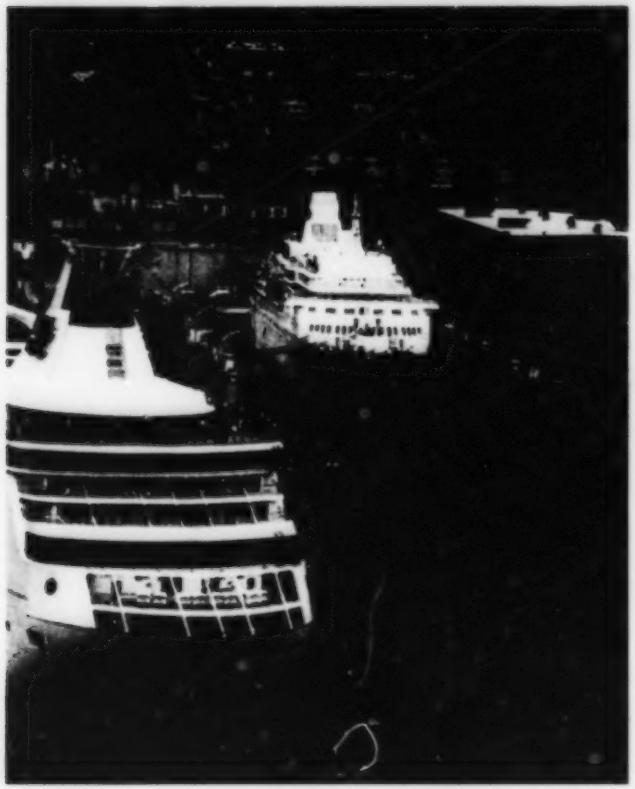


Maquette TRIBON d'une substructure de pont sur la plate-forme de production pétrolière submersible Spirit of Columbus

Compétitivité — Les chantiers navals du Canada sont très concurrentiels dans la façon dont ils contrôlent les coûts de main-d'œuvre, la productivité et la qualité. C'est un fait que valident sans contredit les renseignements d'Industrie Canada. Toutefois, il arrive souvent que l'industrie canadienne soit mesurée en fonction d'un marché biaisé par des prix subventionnés. Il faut sensibiliser les Canadiens aux effets néfastes de ces subventions sur l'emploi au Canada. À titre d'exemple, dans les deux mois qui viennent, quatre chalutiers crevettiers doivent entrer au Canada en franchise de droits. Ces bateaux auraient pu être construits ici, à prix concurrentiel. La compétitivité canadienne est souvent estimée d'après le degré de succès que telle ou telle de ses industries connaît aux États-Unis. La construction navale est la seule industrie qui soit entièrement privée de la possibilité de faire ses preuves en ce sens, en raison de la fameuse *Jones Act*.

Programmes de financement — Voilà un domaine dans lequel le Canada n'est en retard sur aucun autre pays. La SEE est l'une des mieux gérées et des plus créatrices, sinon la meilleure au monde, des sociétés de crédit à l'exportation. Le Canada a pris l'initiative en proposant des modalités de financement commercial qui répondent aux besoins des emprunteurs étrangers, c'est-à-dire un financement de durée prolongée. Les autres pays de l'OCDE ont tardé à adopter le concept, surtout parce que leurs agences nationales de crédit à l'exportation ne sont pas structurées selon un mode d'autonomie financière comme l'est la SEE. Les organes de financement de l'OCDE sont présentement fort désorganisés. Même si les nouvelles modalités proposées sont adoptées plus tard cette année, tel que prévu, elles n'offriront pas aux emprunteurs ce dont ils ont besoin, à savoir, un financement d'une durée de 18 à 20 ans pour acheter un bien dont la durée de vie utile est de 30 ans. La construction navale est un secteur dans lequel le Canada peut en tout confiance prendre l'initiative d'établir des normes nouvelles.

Selon certains, cependant, les programmes de garantie de prêt ou de financement à durée prolongée nuiraient à



l'évaluation du risque de crédit ou aux subventions. De fait, le risque d'une perte sur financement est plus grand avec les crédits à l'exportation de l'OCDE qu'avec un financement à durée prolongée, parce que les taux de l'OCDE se situent entre un taux commercial, selon la définition des banques dont les actions sont cotées en bourse, et un taux subventionné. Le Canada peut tirer profit des compétences spécialisées de la SEE pour élaborer des formules originales de financement, et le secteur de la construction navale a besoin de l'aide du gouvernement pour s'assurer que ces compétences sont utilisées à fond.

En conclusion, l'élaboration d'une nouvelle politique nationale de la construction navale doit faire appel à de nombreux éléments. L'objectif est clair, il s'agit de créer un tout qui soit plus grand que la somme de ses parties. La clé pour y arriver, c'est de forger un partenariat concret et efficace unissant l'industrie et les divers ordres de gouvernement.

RECOMMANDATIONS

Que le gouvernement fédéral reconnaisse officiellement l'importance stratégique nationale du secteur de la construction navale et maritime industrielle.

Que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de concert avec l'industrie, favorisent la coopération et l'appui à l'égard du secteur et qu'ils aident à transmettre des messages significatifs et uniformes au sujet du secteur.

Que le ministre de l'Industrie prenne la tête du mouvement pour coordonner l'action du gouvernement fédéral comme porte-parole et défenseur de l'industrie.

Que le gouvernement fédéral crée un comité consultatif formé de représentants de l'industrie et du gouvernement pour examiner, sur une base permanente, l'état du secteur, les directives et les programmes.

l'évaluation du risque de crédit ou aux subventions. De fait, le risque d'une perte sur financement est plus grand avec les crédits à l'exportation de l'OCDE qu'avec un financement à durée prolongée, parce que les taux de l'OCDE se situent entre un taux commercial, selon la définition des banques dont les actions sont cotées en bourse, et un taux subventionné. Le Canada peut tirer profit des compétences spécialisées de la SEE pour élaborer des formules originales de financement, et le secteur de la construction navale a besoin de l'aide du gouvernement pour s'assurer que ces compétences sont utilisées à fond.

En conclusion, l'élaboration d'une nouvelle politique nationale de la construction navale doit faire appel à de nombreux éléments. L'objectif est clair, il s'agit de créer un tout qui soit plus grand que la somme de ses parties. La clé pour y arriver, c'est de forger un partenariat concret et efficace unissant l'industrie et les divers ordres de gouvernement.

RECOMMANDATIONS

Que le gouvernement fédéral reconnaisse officiellement l'importance stratégique nationale du secteur de la construction navale et maritime industrielle.

Que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de concert avec l'industrie, favorisent la coopération et l'appui à l'égard du secteur et qu'ils aident à transmettre des messages significatifs et uniformes au sujet du secteur.

Que le ministre de l'Industrie prenne la tête du mouvement pour coordonner l'action du gouvernement fédéral comme porte-parole et défenseur de l'industrie.

Que le gouvernement fédéral crée un comité consultatif formé de représentants de l'industrie et du gouvernement pour examiner, sur une base permanente, l'état du secteur, les directives et les programmes.

PARTIE IV

Résumé des recommandations

Partie 1

Capacités des chantiers navals canadiens

RECOMMANDATION

Que les gouvernements fédéral et provinciaux portent leur attention sur le transport maritime comme à solution écologique, plutôt que sur d'autres modes de transport.

Partie 2

Perspectives d'avenir des chantiers navals canadiens

RECOMMANDATION

Que le ministère des Pêches et des Océans revoie sa réglementation restreignant à 19,8 mètres (65 pieds) la longueur des navires pour permettre de les remplacer ou par des navires d'une longueur de moins de 25,9 mètres (85 pieds), ou de les reconvertir à cette longueur.

Partie 3

Les problèmes en présence et les outils pour les surmonter

Subventions et pratiques commerciales déloyales

RECOMMANDATIONS

Que le gouvernement du Canada :

- fasse des pressions pour que soient éliminées les subventions à l'industrie de la construction navale dans le monde entier;
- presse les États-Unis d'apporter des modifications à la *Jones Act* afin de permettre une participation accrue des chantiers navals canadiens au marché américain;
- résiste à toute demande des autres pays qui voudraient l'amener à modifier les dispositions de sa politique en matière de construction navale, et ce, jusqu'au moment où l'industrie canadienne aura pu surmonter les effets à long terme des subventions et des pratiques commerciales déloyales;
- élabore et fasse valoir une clause sociale internationale concernant les normes du travail dans la construction navale.

Relations employés-employeurs

RECOMMANDATION

Que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec l'industrie en vue de veiller à ce que le modèle du syndicat industriel soit la structure syndicale désignée pour les chantiers de construction navale, les installations en mer et les autres chantiers d'ouvrages maritimes.

Financement et investissement
(crédits à l'exportation, prêts à durée prolongée et financement en vertu du programme Title XI)

RECOMMANDATIONS

(Nota : les recommandations qui suivent sont toutes conformes aux directives de l'OCDE.)

Que le gouvernement du Canada se donne les règles suivantes :

- ne jamais perdre une transaction au profit d'un concurrent lorsque ce concurrent offre un financement à des conditions de faveur à un emprunteur solvable, que ce soit selon les modalités de l'OCDE ou celles du programme Title XI;
- lorsqu'il se trouve en concurrence directe avec le programme de financement Title XI, d'apporter à la SEE le soutien qui lui permettra d'offrir un financement à des conditions équivalentes à celles du programme Title XI;
- dans les cas où la SEE est incapable d'accepter seule le risque de crédit que représente un emprunteur proposé et qu'un concurrent pourra probablement l'accepter, envisager sérieusement l'approbation de la demande de prêt pour des raisons d'intérêt national;
- dans les situations où le montant de financement envisagé par la SEE est inférieur à celui envisagé par un concurrent, consentir à étudier la

possibilité de rehausser le crédit, pour des raisons d'intérêt national, en garantissant la somme correspondant à l'écart entre le montant offert par la SEE et celui du concurrent; une solution de rechange à la garantie de prêt serait de donner au prêteur une garantie de valeur résiduelle relativement au navire.

Que le gouvernement du Canada convienne également de :

- fournir à la SEE l'appui qui lui permettra d'offrir les modalités de prêt et les taux d'intérêt les plus avantageux de l'OCDE dans les cas où l'emprunteur demande des crédits à l'exportation aux termes de l'OCDE;
- donner à la SEE, dans le cadre de sa fonction relative au marché commercial, la responsabilité de fournir un financement de durée prolongée aux acheteurs étrangers et canadiens de navires construits au Canada;
- fournir à la SEE l'appui dont elle a besoin dans les cas où le Canada est en concurrence directe avec des chantiers navals étrangers subventionnés, afin que la SEE puisse offrir des taux d'intérêt concurrentiels et des montants de financement maximaux assortis de périodes de remboursement pouvant aller jusqu'à 20 ans;
- conseiller les ministères compétents et simplifier les processus afin de faciliter le traitement rapide des demandes et de raccourcir les délais d'exécution.

Financement et investissement
(Transferts fiscaux dans le cas des navires à coque nue)

RECOMMANDATIONS

Que le gouvernement du Canada :

- supprime, dans la politique actuelle, la restriction selon laquelle la DPA accélérée peut être utilisée seulement par les propriétaires-exploitants canadiens, et permettre qu'elle serve aux propriétaires canadiens ou aux exploitants canadiens, ce qui rendra admissibles à la DPA accélérée un plus grand nombre d'investisseurs qui pourront y recourir et stimulera l'achat de navires neufs construits au Canada;
- inclue les navires parmi les exemptions au titre de l'article 1100, paragraphes 1.1 et 1.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, afin que les avantages de la DPA accélérée puissent être transférés aux exploitants canadiens dans le cadre d'ententes d'affrètement de navires à coque nue, de la même façon qu'ils peuvent l'être dans le cadre d'accords de location de camions et de wagons de chemin de fer, les concurrents directs du transport maritime et de la construction navale;
- inclue les navires parmi les exemptions de l'article pertinent de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin que tous les paiements de location versés à des *lessors* américains soient exempts d'impôt.

Formation

RECOMMANDATIONS

Que les gouvernements provinciaux prennent énergiquement l'initiative dans les domaines de formation dont ils ont la responsabilité.

Que Développement des ressources humaines Canada annonce clairement les domaines dans lesquels il peut offrir aide et conseils.

Que l'industrie collabore avec Développement des ressources humaines Canada afin de créer un conseil sectoriel qui sera chargé d'évaluer constamment les besoins de l'industrie en main-d'œuvre qualifiée et en formation.

Innovation et compétitivité

RECOMMANDATION

Que le gouvernement du Canada élargisse l'admissibilité de l'industrie de la construction navale à participer aux programmes que le gouvernement fédéral a identifiés comme une priorité absolue, à savoir l'innovation technologique. Les ministères devraient donner une orientation aux parrains de programmes actuels, afin qu'ils rencontrent des représentants de l'industrie et formulent des recommandations quant à la façon de modifier les programmes actuels de R-D.

Ressources hauturières — En optimiser les avantages économiques pour le Canada

R E C O M M A N D A T I O N S

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les provinces et l'industrie, trouve des moyens d'optimiser les avantages industriels pour le Canada en formant des partenariats avec les sociétés étrangères qui exploitent ses ressources marines et hauturières.

Que les divers intervenants de l'industrie navale et de la construction maritime unissent leurs forces et lancent des initiatives afin de prouver clairement leurs capacités et leur compétitivité à l'industrie du pétrole et du gaz et aux fonctionnaires administratifs provinciaux et fédéraux.

Que l'industrie présente aux gouvernements fédéral et provinciaux un plan intégré sur les rôles que peuvent remplir les gouvernements en vue d'optimiser les avantages économiques pour l'industrie.

Activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral

R E C O M M A N D A T I O N S

Que le gouvernement du Canada :

- renouvelle l'engagement contenu dans sa politique selon lequel il doit s'approvisionner au Canada et faire radouber et remettre à neuf les navires de sa flotte par des chantiers navals canadiens;
- élimine les crêtes et les creux en matière d'approvisionnement pour la Marine et la Garde côtière canadienne, grâce à une planification bien conçue et plus efficace, et maintienne ainsi les carnets de commandes et l'emploi à des niveaux relativement uniformes à long terme;
- applique les effets de la comptabilité d'exercice pour instaurer dans l'administration fédérale une planification et une gestion à long terme en ce qui a trait aux navires, de façon à contribuer à des prises de décisions rentables pour l'achat et la gestion à long terme des navires.

Tarifs douaniers

R E C O M M A N D A T I O N S

Que le gouvernement du Canada :

- cesse d'exclure les bateaux de pêche de plus de 30,5 mètres (100 pieds) du tarif douanier de 25 p. 100;
- relève de 1/120 à 1/60 le taux des droits qui permettent aux navires battant pavillon étranger de rester temporairement en exploitation dans les eaux canadiennes et réduise la période admissible de 10 à 5 ans;
- étudie la possibilité de rehausser le tarif douanier de 25 p. 100 contre les pays qui versent des subventions de plus de 20 p. 100 à leurs chantiers navals;
- supprime la politique de remise de droits de douane sur les divers modules de pont et composants immergés qui sont importés au Canada et qui peuvent être achetés de fournisseurs canadiens, et leur impose un taux de base concordant avec celui qui s'applique à la plupart des navires importés, c'est-à-dire 25 p. 100.

Partenariat entre le gouvernement et l'industrie

R E C O M M A N D A T I O N S

Que le gouvernement fédéral reconnaisse officiellement l'importance stratégique nationale du secteur de la construction navale et maritime industrielle.

Que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de concert avec l'industrie, favorisent la coopération et l'appui à l'égard du secteur et qu'ils aident à transmettre des messages significatifs et uniformes au sujet du secteur.

Que le ministre de l'Industrie prenne la tête du mouvement pour coordonner l'action du gouvernement fédéral comme porte-parole et défenseur de l'industrie.

Que le gouvernement fédéral crée un comité consultatif formé de représentants de l'industrie et du gouvernement pour examiner, sur une base permanente, l'état du secteur, les directives et les programmes.